

A
ORDEM
POLÍTICA

VOLUME 3

DE

DIREITO, LEGISLAÇÃO e LIBERDADE

UM POVO

F. A HAYEK

LIVRE

DIREITO, LEGISLAÇÃO E LIBERDADE

Volume 3

Friedrich A. Hayek

Sumário

Prefácio	6
Nota dos tradutores.....	11
Capítulo 12 - A opinião da maioria e a democracia contemporânea.....	2
O crescente desencanto com a democracia.....	2
Poder ilimitado: defeito fatal da forma vigente de democracia.....	5
O verdadeiro conteúdo do Ideal democrático	8
A debilidade de uma assembleia eletiva com poderes ilimitados.....	13
Coalizões de grupos organizados e o aparelho paragovernamental	19
Acordo sobre normas gerais e sobre medidas particulares.....	24
Capítulo 13 - A divisão dos poderes democráticos	46
A perda da concepção original das funções de um legislativo.....	46
As instituições representativas atuais foram moldadas pelas necessidades do governo, não da função legislativa.....	49
Organismos com poderes de determinação específica são impróprios para a formulação de leis.....	53
A legislação partidária conduz à decadência da sociedade democrática.....	61
A superstição construtivística da soberania.....	63
A indispensável divisão dos poderes das assembleias representativas	67
Democracia ou demarquia?	70
Capítulo 14 - O setor público e o setor privado.....	68
A dupla função do governo.....	68
Bens coletivos.....	70
A delimitação do setor público	75
O setor independente	77
A tributação e a dimensão do setor público	81
Segurança	84
O monopólio de serviços pelo governo	88
Informação e educação	92
Outras questões críticas.....	94
Capítulo 15 - A política governamental e o mercado	128
As vantagens da concorrência não dependem de sua 'perfeição'.....	128

Se as condições factuais da concorrência 'perfeita' estão ausentes, não é possível obrigar as empresas a agirem 'como se' ela existisse	134
As realizações do mercado livre	139
Concorrência e racionalidade	141
Dimensão, concentração e poder	144
Os aspectos políticos do poder econômico	147
Quando o monopólio se torna pernicioso	152
O problema da legislação contra os monopólios	154
A ameaça maior não é o egoísmo individual, mas sim o grupal	159
As consequências da determinação política dos rendimentos dos diferentes grupos	165
Grupos organizáveis e não organizáveis	168
Capítulo 16 - O malogro do ideal democrático: uma recapitulação	170
O malogro do ideal democrático	170
Uma democracia de 'barganha'	171
O joguete dos interesses de grupos	172
Leis "versus" determinações	173
Leis e governo arbitrário	174
Do tratamento desigual à arbitrariedade	176
A separação dos poderes para impedir o governo com poderes ilimitados	177
Capítulo 17 - Um modelo constitucional	178
O falso rumo tomado pelo desenvolvimento das instituições representativas	178
O valor de nos modelo de constituição ideal	181
Os princípios básicos	183
Os dois órgãos representativos com funções distintas	186
Observações complementares sobre a representação por falsa etária	193
A assembleia governamental	195
O tribunal constitucional	197
A estrutura geral da autoridade	199
Poderes de emergência	201
A divisão dos poderes financeiros	204
Capítulo 18 - A limitação do poder e o destronamento da política	207
Poder limitado e ilimitado	207
Paz, liberdade e justiça: os três grandes valores negativos	210

Centralização e descentralização	212
Governo da maioria "versus" governo das leis aprovadas pela maioria	214
A confusão moral e a deterioração da linguagem	216
Procedimentos democráticos e objetivos igualitários.....	249
'Estado' e 'sociedade'.....	253
Um jogo regido por normas jamais pode comportar justiça de tratamento	257
O paragoverno de grupos organizados e a hipertrofia governamental	227
Democracia ilimitada e centralização	229
A devolução da política interna ao governo local	264
A abolição do monopólio governamental da prestação de serviços	232
O destronamento da política	269
Epílogo - As três fontes de valores humanos	276
Os erros ds sociobiologia.....	276
O processo de evolução cultural.....	281
A evolução das estruturas complexas automantenedoras	248
A estratificação das normas de conduta	251
Normas costumeiras c ordem econômica	293
A disciplina da liberdade.....	297
O reaparecimento de instintos primordiais reprimidos.....	259
Evolução, tradição e progresso.....	307
A elaboração de uma nova moral para satisfazer a velhos instintos: Marx	266
A destruição de valores fundamentais por erro científico: Freud.....	315
Papeis invertidos	275

Prefácio

Mais uma vez circunstâncias imprevistas retardaram, por um tempo maior que o esperado, a publicação deste último volume de um livro começado há mais de dezessete anos. Com exceção dos que constituem agora os dois últimos capítulos, ele estava em sua maior parte praticamente concluído já em fins de 1969, quando perturbações de saúde obrigaram-me a suspender os esforços para concluí-lo. Nessa ocasião, foi na verdade a dúvida de poder jamais vir a fazê-lo que me fez decidir publicar separadamente, como Volume I, a primeira terça parte do que se destinara a formar um único volume, visto estar ela inteiramente pronta. Quando pude retomar o trabalho sistemático, dei-me conta, como expliquei no Prefácio ao Volume II, de que pelo menos um capítulo do manuscrito dessa segunda parte exigia completa reelaboração.

Da última terça parte do manuscrito original, só o que deveria ser o último capítulo (Capítulo 18) não estava concluído quando da interrupção do trabalho. Mas, embora acredite ter agora basicamente realizado a intenção original, durante o longo período que transcorreu minhas ideias continuaram a se desenvolver, e relutei em publicar o que será inevitavelmente meu último trabalho sistemático sem ao menos indicar em que direção elas estiveram caminhando. Em consequência, não só o que deveria ser o capítulo final contém grande número de reformulações que espero superem a argumentação antes desenvolvida, como julguei necessário acrescentar um Epílogo que expressa mais diretamente a concepção geral da evolução moral e política que me orientou em todo esse empreendimento. Inseri também, como Capítulo 16, uma breve recapitulação da argumentação anterior.

Outras causas contribuíram, além disso, para retardar o término do livro. Assim como hesitara quanto à conveniência de publicar o Volume II sem levar plenamente em conta a importante obra de John Rawls, *A Theory of Justice* (Oxford, 1972), assim também ter-me-ia sentido agora, se fosse mais jovem, no dever de assimilar por completo, antes de encerrar minha própria investigação sobre a mesma ordem de pro-

blemas, dois importantes livros lançados desde então: *Anarchy, State and Utopia*, de Robert Nozick (Nova Iorque, 1974), e *On Human Conduct*, de Michael Oakeshott (Oxford, 1975). Certa ou erradamente, decidi afinal que se me empenhasse em absorver por inteiro suas análises para depois concluir minha própria exposição, provavelmente nunca conseguiria fazê-lo. Mas considero-me no dever de dizer aos leitores mais jovens que não lhes será possível uma plena compreensão do estado atual do pensamento sobre essas questões sem que façam esse esforço que, de minha parte, devo adiar até que tenha concluído a formulação das conclusões a que já tinha chegado antes de ter conhecimento dessas, obras.

Ainda como decorrência do longo período em que o presente trabalho se desenvolveu, passei a julgar conveniente mudar minha terminologia em alguns casos para os quais quero chamar a atenção do leitor. Foi sobretudo o, desenvolvimento da cibernética e das teorias da informação e dos sistemas a ela relacionadas que me persuadiu de que talvez termos diferentes dos que eu costumava usar fossem mais facilmente compreensíveis para o leitor contemporâneo. Embora ainda aprecie e empregue ocasionalmente a expressão 'ordem espontânea', concordo que 'ordem autogeradora' ou 'estruturas auto-organizadoras' constituem por vezes expressões mais precisas e unívocas, e por isso as utilizo com mais frequência que a primeira. Do mesmo modo, em conformidade com o uso hoje predominante, emprego agora, às vezes, a palavra 'sistema' em vez de 'ordem'. Muitas vezes, a palavra 'informação' é também evidentemente preferível nos casos em que eu em geral falava de 'conhecimento', uma vez que a primeira se refere claramente ao conhecimento de fatos particulares, e não ao conhecimento teórico que o simples termo 'conhecimento' poderia sugerir. Por fim, dado que 'construtivista' parece encerrar ainda, para alguns, a conotação elogiosa derivada do adjetivo 'construtivo', julguei aconselhável, para destacar o sentido depreciativo em que uso esse termo (significativamente de origem russa), substituí-lo por 'construtivístico', que reconheço ser ainda mais feio. Talvez deva acrescentar que sinto certo pesar de não ter tido a coragem de empregar sistematicamente alguns outros

neologismos por mim sugeridos, como *kosmos* 'taxís', 'nomos', 'thesis', 'catalaxia' e 'demarquia'. Mas provavelmente a exposição terá ganhado em inteligibilidade o que perdeu, com isso, em precisão.

Talvez deva também lembrar mais uma vez ao leitor que o presente livro nunca teve por finalidade apresentar uma exposição exaustiva ou abrangente dos princípios básicos em que se poderia apoiar uma sociedade de homens livres, pretendendo antes preencher as lacunas que descobri depois de ter feito, em *Os Fundamentos da Liberdade* (*The Constitution of Liberty*), uma tentativa de reapresentar as doutrinas tradicionais do liberalismo clássico ao leitor contemporâneo numa forma adaptada aos problemas e ao pensamento de nossos dias. Por essa razão este é um trabalho muito menos completo, muito mais difícil e pessoal, embora seja também, espero, mais original que o anterior. Mas trata-se, sem dúvida alguma, de um trabalho suplementar, não de um substituto para ele. Ao leitor incipiente, recomendaria portanto que lesse *Os Fundamentos da Liberdade* antes de passar à discussão mais detalhada ou ao exame específico dos problemas para os quais procurei propor soluções nestes três volumes. O objetivo destes, porém, é explicar por que ideias que já há muito vêm sendo consideradas antiquadas me parecem ainda imensamente superiores a quaisquer doutrinas alternativas que tenham encontrado, nos últimos tempos, maior receptividade do público.

O leitor provavelmente há de deduzir que todo o livro foi inspirado por uma crescente apreensão com o rumo tomado pela ordem política dos países que se costumava considerar os mais avançados. A convicção, cada vez mais forte, cujos fundamentos o livro apresenta, de que essa perigosa evolução rumo ao Estado totalitário se torna inevitável em decorrência de certos defeitos de construção, profundamente arraigados, da forma geralmente aceita de 'governo democrático' forçou-me a conceber fórmulas alternativas. Gostaria de reiterar que, embora eu acredite profundamente nos princípios básicos da democracia como o único método eficaz já descoberto que permite a mudança pacífica, e esteja portanto alarmado com o desencanto visível e cada vez maior com ela como *método* desejável de governar — muito favorecido pelo abuso

crescente da palavra para designar pretensos *objetivos* de governo —, convenço-me cada vez mais de que caminhamos para um impasse de que os líderes políticos prometerão livrar-nos por meios temerários.

Ao preparar o caminho para uma proposta de alteração básica da estrutura do governo democrático que, a esta altura, quase todos considerarão inteiramente impraticável, o presente volume pretende fornecer uma espécie de equipamento intelectual de emergência para o momento — talvez não muito distante — em que o colapso das instituições existentes se tornar inequívoco e em que tal equipamento poderá, assim o espero, apontar uma saída. Esse equipamento deveria permitir-nos preservar o que há de verdadeiramente precioso na democracia, livrandonos, ao mesmo tempo, de suas características condenáveis, que a maioria das pessoas continua a aceitar unicamente porque as considera inevitáveis. Junto com o esquema similar de emergência destinado a privar o governo dos poderes monopólicos de controle da oferta monetária, igualmente necessário para que escapemos ao pesadelo de poderes cada vez mais autoritários, e que esbocei recentemente em outra publicação (*Denationalization of Money*, 2a ed., Institute of Economic Affairs, Londres, 1978), a proposta aqui apresentada oferece uma alternativa viável de escapar ao destino que nos ameaça. Dar-me-ei por satisfeito se tiver conseguido convencer algumas pessoas de que, se a primeira experiência de liberdade que tentamos realizar nos tempos modernos vier a fracassar, isso não terá ocorrido por ser a liberdade um ideal inexequível, mas porque a realizamos da maneira errada.

Espero que o leitor perdoe certa ausência de método e algumas repetições desnecessárias numa exposição escrita e reescrita durante quinze anos, período interrompido por um longo intervalo de doença. Tenho plena consciência disso, mas se, com meus oitenta anos, procurasse remodelá-la por inteiro, provavelmente jamais chegaria ao fim da tarefa.

No Prefácio ao primeiro volume, expressei minha gratidão ao professor Edwin McClellan, da Universidade de Chicago, que me fora de grande valia ao proceder à revisão estilística do texto inacabado, tal como se encontra sete anos atrás. Tanta modificação foi feita desde então que devo agora eximi-lo de qualquer responsabilidade pela redação da versão que eu submeto ao público. Mas contraí uma nova dívida de gratidão, desta vez com o professor Arthur Shenfield, de Londres, que gentilmente reuiu o texto; final deste volume, fazendo diversas correções tanto de conteúdo como de estilo, e com *Mrs.* Charlotte Cubitt, que, ao datilografar o texto, o aprimorou também. Além disso, sou muito grato a *Mrs.* Vernelia Crawford, de Irvington-on-Hudson, Nova Iorque, que mais uma vez aplicou sua competência e discernimento comprovados no preparo do índice de assuntos referente aos três tomos e apresentado ao final deste volume.

Nota dos tradutores

A palavra *order* (ordem) aparece no original em dois sentidos: significando 'sistema', em *spontaneous order* e *market order* por exemplo, acepção em que guarda semelhança com o termo 'ordem', em expressões como 'ordem civil', 'ordem jurídica', 'ordem política'; e em contraposição a 'desordem'. Algumas vezes é usada ainda no sentido de 'determinação específica' (*command*), termo inglês que estaria ingressando no vocabulário jurídico português como 'comando'. Preferiu-se, no entanto, traduzi-lo por 'determinação específica', deixando 'ordem' apenas quando não há perigo de confusão cora as duas primeiras acepções.

A adoção de 'ordem de mercado' para *market order*, em vez de 'sistema de mercado', pode causar estranheza, não só por ser inédito mas também por parecer errado, sendo supostamente 'ordem do mercado' o mais correto. Talvez 'sistema de mercado' fosse uma tradução razoável. Porém o autor parece querer enfatizar que o mercado livre não é um sistema (sistemas podem ser deliberadamente criados e modificados pelo homem), mas, acima de tudo, um 'sistema' que se auto-ordena espontaneamente, quando as livres ações humanas que o formam são limitadas apenas por normas abstratas e prospectivas aplicáveis igualmente a todos, e no qual o governo não pode intervir sem produzir desordem. Portanto, empregou-se a expressão 'ordem de mercado' com o propósito de ser fiel à intenção do autor e na esperança de que ela passe ao uso corrente.

Por outro lado, quando, em um mesmo parágrafo ou subcapítulo, surge *market order*, referindo-se tanto ao sistema de mercado como ao fato de que ele está ordenado, as traduções respectivas são 'sistema de mercado' e 'ordem do mercado'.

DOZE

Capítulo 12 - A opinião da maioria e a democracia contemporânea

Mas a grande maioria [da Assembleia ateniense] bradou que era monstruoso impedir que o povo fizesse tudo que desejasse (...). Então os Pritanes, tomados de medo, assentiram em colocar esse assunto em votação — todos eles, exceto Sócrates, o filho de Sofronisco, o qual disse que em nenhuma circunstância agiria senão em conformidade com a lei.

XENOFONTE*

O crescente desencanto com a democracia

Quando as atividades do governo moderno produzem resultados globais que poucos desejaram ou previram, encara-se isso em geral como uma característica inevitável da democracia. É difícil afirmar, no entanto, que essa evolução dos acontecimentos usualmente corresponda aos desejos de qualquer grupo identificável de pessoas. Aparentemente, o processo específico por nós escolhido para averiguar o que chamamos de vontade do povo produz resultados que pouco têm a ver com algo merecedor do nome de 'vontade comum' de qualquer segmento substancial da população.

De fato, acostumamo-nos tanto a considerar democrático unicamente o conjunto particular de instituições hoje existente em todas as democracias ocidentais, e em que a maioria de um organismo representativo estabelece as leis e administra o governo, que essa forma de democracia nos parece a única possível. Em consequência, não estamos dispostos a encarar o fato de que esse sistema não só produziu muitos resultados que ninguém aprecia, mas mostrou-se também impraticável.

* Xenofonte, Helênicas, 1, vii, 12-16. A tradução em alemão de uma versão preliminar do que agora constitui os capítulos 12 e 13 foi publicada, já em 1965, sob o título 'Anschauungen der Mehrheit und zeitgenössische Demokratie' em Ordo XV/XVI (Dusseldorf e Munique, 1965) e reeditada em meus Freiburger Studien (Tübingen, 1969).

Em quase todos os países em que essas instituições democráticas não foram limitadas por sólidas tradições acerca das funções próprias das assembleias representativas. Por acreditarmos, justificadamente, no ideal básico de democracia, sentimo-nos quase sempre no dever de defender as instituições particulares que há muito foram aceitas como sua corporificação, e hesitamos em criticá-las porque isso poderia enfraquecer o respeito por um ideal que desejamos preservar.

Já não é mais possível, entretanto, fazer vista grossa ao fato de que nos últimos tempos, apesar de contínuos louvores superficiais a esse sistema e até de apelos por sua ampliação, surgiu entre pessoas ponderadas uma crescente, ansiedade e grave apreensão com respeito aos resultados que de muitas vezes produz¹. Isto não assume em toda parte a forma do realismo cínico característico de alguns cientistas políticos contemporâneos, que vêem a democracia como apenas uma modalidade a mais de uma luta inevitável em que se decide 'quem leva o quê, quando e como'². Contudo, é sem dúvida inegável que reina um sentimento de profunda desilusão e dúvida com relação ao futuro da democracia, gerado pela crença de que esses desdobramentos que quase ninguém aprova são inevitáveis. Ele encontrou expressão, muitos anos atrás, na conhecida afirmação de Joseph Schumpeter de que, embora melhor para todos, um sistema baseado no livre mercado está inapelavelmente condenado, ao passo que o socialismo, embora incapaz de cumprir suas promessas, acabará se impondo³.

¹ Um sintoma significativo foi um artigo de Cedi King, 'The Declining Reputation of Parliamentary Democracy', publicado em *The Times* (Londres) em 16 de setembro de 1968. Ele sustentava:

O que me parece mais perturbador é o declínio, em todo o mundo, da autoridade e do respeito pelas instituições democráticas. Há um século, havia nos países avançados do mundo o consenso de que o governo parlamentar era a melhor forma de governo. Mas hoje a insatisfação com o governo parlamentar é geral. Ninguém pode afirmar seriamente que os parlamentos da Europa e dos Estados Unidos estejam contribuindo para o seu prestígio (...). A reputação do governo parlamentar caiu tanto que hoje de é defendido com base no argumento de que, por deficiente que seja, outras formas de governo são piores. Alguns dos mais recentes livros da literatura sobre esse tópico, cada vez mais vasta, são: Robert Moss, *The Collapse of Democracy* (Londres, 1975); K. Sontheimer, G. A. Ritter et al. *Der Überdruß an der Demokratie* (Colônia, 1970); C. Juüen, *Le Suicide de la democratie* (Paris, 1972); e Lord Haüsham, *The Dilemma of Democracy* (Londres, 1978).

² Harold D. Lasswell, *Politics — Who gets What, When, How* (Nova Iorque, 1936).

³ J. A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* (Nova Iorque, 1942, 35 ed., 1950).

Parece ser o curso normal do desenvolvimento da democracia que, após um primeiro período glorioso em que é compreendida e atua efetivamente como salvaguarda da liberdade pessoal por aceitar as limitações de um *nomos* superior, ela venha mais cedo ou mais tarde a se ar-

Rrogar o direito de decidir qualquer questão específica de qualquer maneira que a maioria determine. Foi o que se passou com a democracia ateniense no final do século V A. C., como o atesta o famoso episódio referido na epígrafe deste capítulo. No século seguinte, Demóstenes (entre outros) se queixaria de que 'nossas leis não são melhores do que muitos decretos; mais ainda, verificarás que as leis que devem ser observadas na elaboração dos decretos são posteriores aos próprios decretos'⁴1.4.

Na Idade Moderna uma evolução semelhante teve início quando o Parlamento britânico se arrogou poderes soberanos, isto é, ilimitados, e rejeitou explicitamente, em 1766, a ideia de que deveria estar sujeito, em suas decisões particulares, a quaisquer normas gerais não formuladas por ele mesmo. Embora por algum tempo uma sólida tradição do estado de direito impedisse o abuso grave do poder que o Parlamento se arrogara, com o correr do tempo evidenciou-se, como a grande calamidade do período moderno, que logo após a conquista do governo representativo todas as restrições ao poder supremo, penosamente estabelecidas ao longo da evolução da monarquia constitucional, foram sucessivamente desmanteladas por se achar que já não mais eram necessárias. Ao afirmar que 'onde as leis não são soberanas (...) porquanto a maioria é soberana, não como indivíduos mas coletivamente (...) tal democracia não é

⁴ Demóstenes, *Against Leptines*, 92, cd. da Loeb Classical Library. ibad. J. H. Vince. páginas 552-3. Cf. também, sobre o episódio a que se refere a passagem de Xenofonte que é epígrafe deste capítulo, Lord Acton, *History of Freedom* (Londres, 1907), página 12: Numa ocasião memorável, os atenienses reunidos em assembleia declararam ser monstruoso que se lhes impedisse fazer o que desejassem; nenhuma força existente poderia detê-los; resolveram que nenhum dever os coibiria e que não se submeteriam a lei alguma que eles mesmos não tivessem feito. Foi assim que o povo emancipado de Atenas se converteu em tirano.

absolutamente uma constituição⁵, Aristóteles já percebera que isso representava na prática o abandono do constitucionalismo, que consiste na limitação de todo poder por princípios permanentes de governo; recentemente, isso foi de novo assinalado por um autor moderno que fala de 'constituições tão democráticas que, propriamente falando, já não são mais constituições'⁶1.6. De fato, dizem-nos agora que 'a moderna concepção de democracia é uma forma de governo em que nenhuma restrição é imposta ao organismo governante'⁷1.7 e, como vimos, alguns já concluíram que as constituições são remanescentes obsoletos, incompatíveis com o conceito moderno de governo⁸1.8.

Poder ilimitado: defeito fatal da forma vigente de democracia

O engano fatídico foi julgar que a adoção de procedimentos democráticos permitia dispensar todas as limitações ao poder governamental. Isso fomentou também a crença de que o 'controle do governo' pelo legislativo democraticamente eleito substituiria adequadamente as limitações tradicionais⁹1.9, quando na realidade a necessidade de formar maiorias organizadas para defender um programa de ações específicas em favor de grupos especiais introduziu uma nova fonte de arbitrariedade e parcialidade, produzindo resultados incompatíveis com os princípios morais da maioria. Como veremos, a consequência paradoxal da posse de poderes ilimitados é impossibilitar a um organismo representativo assegurar a preponderância dos princípios gerais aceitos por todos, porque num tal sistema a maioria da assembleia representativa se vê obrigada,

⁵ Aristóteles, *Politics*, IV, iv, 7, ed. da Loeb Classical Library, trad. de H. Rackham (Cambridge, Mass. e Londres, 1932), páginas 304-5.

⁶ Giovanni Sartori, *Democratic Theory* (Nova Iorque, 1965), página 312. Toda a seção 7 do Capítulo 13, páginas 306-14, desse livro é extremamente pertinente ao presente tema.

⁷ Richard Wollheim, 'A Paradox in the Theory of Democracy', em Peter Laslett e W. G. Runciman (orgs.), *Philosophy, Politics and Society*, 2a série (Oxford, 1962), página 72.

⁸ George Burdeau, tal como referido antes no Vol. 1, página 1, nota 4.

⁹ Parece, e M. J. C. Vile o confirma em *Constitutionalism and the Separation of Powers* (Oxford, 1967), página 217, que James Mill foi a esse respeito o principal culpado, ainda que seja difícil encontrar em seu *Essay on Government* uma declaração precisa que o prove. Podemos, contudo, acompanhar claramente sua influência em seu filho, J. S. Mill, quando este afirma, por exemplo, em *On Liberty* que 'a nação não precisava ser protegida contra sua própria vontade' (ed. Everyman, página 67),

para continuar sendo maioria, a fazer o que puder para comprar o apoio dos vários grupos de pressão, em troca da concessão de benefícios especiais. Assim foi que, a par das valiosas instituições do governo representativo, a Grã-Bretanha deu ao mundo também o pernicioso princípio da soberania parlamentar¹⁰, segundo o qual a assembleia representativa é não só a autoridade máxima, mas também uma autoridade ilimitada. Esta última característica é por vezes considerada consequência necessária da primeira, mas isso não é verdade. O poder da assembleia representativa pode ser limitado não por outra 'vontade' superior, mas pelo assentimento do povo, em que se fundam todo o poder e a integridade do Estado. Se esse assentimento é dado apenas ao estabelecimento e a aplicação de normas gerais de conduta justa, e a ninguém é conferido o poder de coagir exceto para fazer cumprir essas normas (ou, em caráter temporário, durante uma ruptura violenta da ordem por algum cataclismo), mesmo o mais elevado poder constituído pode sofrer limitação. Na verdade, de início a pretensão do Parlamento à soberania significou apenas que ele não reconhecia qualquer outra vontade acima da sua; só gradualmente veio a significar que lhe era dado fazer o que lhe aprouvesse —

¹⁰ À época da revolução, os americanos compreenderam perfeitamente essa falha da Constituição britânica, e um de seus mais argutos pensadores no campo das questões constitucionais, James Wilson (segundo o relato de M. J. C. Vile, op. cit. página 158), rejeitou como obsoleta a doutrina da soberania parlamentar proposta por Blackstone. Os britânicos [argumentou ele] não compreendem a ideia de uma constituição que limite e dirija a ação do legislativo. Este era um aperfeiçoamento da ciência do governo reservado aos americanos. Cf. também o artigo 'An Envious Freedom, em *The Economist*, 2, abril de 1977, página 38:

O sistema americano pode portanto representar o que talvez se tivesse desenvolvido caso a Grã-Bretanha não se houvesse voltado para a doutrina da soberania parlamentar absoluta — com seu corolário, hoje bastante mítico, de que os cidadãos cujos direitos são violados podem esperar que o parlamento os defenda. Pergunto-me, contudo, se tiveram mais êxito na solução do problema. De fato, examinados de perto, os dois paradigmas do governo democrático, Grã-Bretanha e EUA, constituem realmente duas monstruosidades, duas caricaturas do ideal da separação dos poderes, visto que, no primeiro, o corpo governante eventualmente também legisla, quando convém a seus objetivos momentâneos, mas considera sua principal tarefa a supervisão da gestão do governo em exercício, ao passo que, no segundo, a administração não é obrigada a prestar contas à maioria da assembleia representativa, dedicada sobretudo a problemas governamentais, podendo faltar ao presidente, na qualidade de chefe do executivo durante toda a sua permanência no cargo, o apoio dessa assembleia. Por um longo tempo foi possível fechar os olhos a essas falhas sob o pretexto de que os sistemas 'funcionavam', mas dificilmente hoje se poderia dizer que ainda funcionam. O poder do Parlamento britânico pode ser ilustrado pelo fato de que, ao que eu saiba, lhe seria possível, se me atribuísse suficiente importância, ordenar minha prisão na Torre por desacato pelo que afirmo neste texto!

prerrogativa que não é uma decorrência necessária da primeira porque o assentimento em que se fundam a unidade do Estado e, por consequência, a autoridade de qualquer de seus órgãos pode apenas restringir o poder, mas não conferir poder positivo para agir. E a obediência que cria o poder, e o poder assim criado tem somente a extensão que lhe foi atribuída pelo consentimento do povo. Foi por isso ter sido esquecido que a soberania do direito se confundiu com a soberania do Parlamento. E enquanto a concepção do estado (império, soberania, supremacia) de direito pressupõe um conceito de direito definido pelos atributos e não pela origem das normas, *hoje os organismos legislativos já não são assim chamados porque fazem as leis, as leis é que são assim chamadas por emanarem dos legislativos, seja qual for a forma ou o conteúdo de suas resoluções*¹¹. Se fosse possível sustentar com propriedade que as instituições existentes produzem resultados desejados ou aprovados por uma maioria, os que acreditam no princípio básico da democracia teriam, sem dúvida, de aceitá-los. Mas há fortes razões para se pensar que o que essas instituições de fato produzem é, em grande parte, uma consequência não pretendida do tipo particular de dispositivo que montamos para aferir o que supomos ser a vontade da maioria, e não uma decisão deliberada dela ou de quem quer que seja. Ao que parece, sempre que deixaram de ser restringidas pela tradição do estado de direito, as instituições democráticas conduziram não só à 'democracia totalitária' como também, no decorrer do tempo, a uma 'ditadura plebiscitária'¹². Isso certamente deveria fazer com que compreendêssemos que o bem valioso não é um dado conjunto de instituições que podem ser imitadas com facilidade, consistindo antes em tradições menos tangíveis; e que a degeneração dessas instituições pode até ser um resultado necessário ali onde a lógica inerente ao dispositivo não é controlada pela predominância das concepções gerais dominantes de justiça. Não seria verdade que, como já se disse muito bem, a crença da democracia pressupõe a crença

¹¹ Cf. J. L. Talmon, *The Origins of Totalitarian Democracy* (Londres, 1952), e R. A. Palmer. *The Age of Democratic Revolution* (Princeton, 1959).

¹² E. Heimann, 'Rationalism, Christianity and Democracy', *Festgabe für Alfred Weber* (Heiddberg, 1949), página 175.

em coisas mais elevadas que 'a democracia'¹³? E não terá de fato o povo nenhuma outra forma de manter um governo democrático senão conferindo poder ilimitado a um grupo de representantes eleitos, cujas decisões serão necessariamente pautadas pelas exigências de um processo de barganha em que eles subornam um número suficiente de eleitores para apoiar um grupo organizado deles mesmos, bastante numeroso para derrotar os demais?

O verdadeiro conteúdo do Ideal democrático

Embora já se tenham dito e ainda se digam muitos absurdos sobre a democracia e os benefícios que sua ampliação propiciará, perturba-me profundamente o rápido declínio da confiança nesse método de governo. Essa acentuada diminuição da estima de que goza a democracia junto a pessoas de espírito crítico deve alarmar mesmo os que nunca partilharam do entusiasmo desmedido e acrítico que ela costumava inspirar até há pouco tempo e que transformou a palavra na expressão de tudo que havia de bom na política. Como parece ser o destino da maioria das palavras que expressam um ideal político, o termo 'democracia' foi utilizado para designar várias espécies de coisas que pouco têm a ver com seu significado original, e hoje chega mesmo a ser com frequência empregado onde o que realmente se quer dizer é 'igualdade'. Em sentido estrito, a palavra se refere a um método ou procedimento para a determinação das decisões governamentais, e nem se refere a algum bem ou meta de governo concretos (assim como uma espécie de igualdade material), nem é um método que se possa sensatamente aplicar a organizações não governamentais (tais como estabelecimentos educacionais, médicos, militares ou comerciais). Ambas essas deturpações privam a palavra 'democracia' de qualquer significado preciso¹⁴.

¹³ Cf. Wilhelm Hennis, *Demokratisierung: Zur Problematik eines Begriffs* (Colônia, 1970); também J. A. Schumpeter, *op. cit.*, página 242.

¹⁴ Cf. Ludwig von Mises, *Human Action* (Yale University Press, 1949; 3a ed. rev., Chicago, 1966), página 150:

A democracia 'fornece um método para o ajustamento pacífico do governo à vontade da maioria'; também K. R. Popper, *The Open Society and its Enemies* (Londres, 1945; 4° ed., Princeton, 1963), Vol. 1, página 124: 'Sugiro o termo "democracia" como uma designação adequada para (...) governos de que podemos

Mas mesmo um exame absolutamente imparcial e desapaixonado da democracia como mera convenção que possibilita a mudança pacífica dos detentores do poder¹⁵ deveria fazer-nos compreender que esse é um ideal que merece ser defendido até o fim, porque é nossa única proteção (mesmo que, em sua forma atual, não seja uma proteção segura) contra a tirania. Embora não seja em si mesma a liberdade (exceto para esse coletivo indefinido, a maioria 'do povo'), a democracia é uma das mais importantes salvaguardas da liberdade. Como o único método já descoberto de mudança pacífica de governo, é um desses valores supremos, embora negativos, comparável às medidas de precaução sanitárias contra as epidemias, medidas de que dificilmente nos apercebemos enquanto são eficazes, mas cuja ausência pode ser fatal. O princípio de que só se deveria admitir a coerção para o propósito de assegurar a observância de normas de conduta justa aprovadas pela maior parte do povo, ou pelo menos por uma maioria, parece ser a condição essencial da ausência de poder arbitrário e, conseqüentemente, da liberdade. Foi esse princípio que possibilitou a coexistência pacífica dos homens numa Grande Sociedade e a mudança pacífica dos dirigentes do poder organizado. Mas se a ação comum, sempre que necessária, deve ser orientada pela opinião da maioria, e se nenhum poder de coerção é legítimo a menos que o princípio; que o norteia seja

livrar-nos sem derramamento de sangue — por exemplo, por meio de eleições gerais; ou seja, as instituições sociais fornecem os meios pelos quais os governantes podem ser afastados pelos governados'; também J. A. Schumpeier, op. cit., passim; também as referências em meu livro *The Constitution of Liberty* (Londres e Chicago, 1960) (*Os Fundamentos da Liberdade*, São Paulo e Brasília, 1983, página 117), página 444, nota 9. Lamento ter qualificado nesse livro (página 108), sob o entusiasmo em mim despertado por de Tocqueville, o terceiro dos três argumentos em defesa da democracia que referi, a saber, **que ela é o único método eficaz de educar a maioria em questões políticas, como 'o mais convincente'**. Trata-se de um argumento muito importante, mas evidentemente não tanto quanto o que mencionei então em primeiro lugar: sua função como instrumento de mudança pacífica.

¹⁵ Esses perigos do governo democrático foram notavelmente bem compreendidos pelos velhos Whigs. Ver, por exemplo, nas importantíssimas *Caio's Letters* de John Trenchard e Thomas Gordon — publicadas na imprensa londrina entre 1720 e 1722, mais tarde várias vezes reeditadas em conjunto e hoje mais convenientemente acessíveis no volume *The English Liberiarian Heritage*, org. por David L. Jacobson, Indianápolis, 1965 —, a carta de 13 de janeiro de 1721 (página 124 da referida edição), que sustenta: 'quando o peso da infâmia é dividido entre muitos, ninguém sucumbe à própria carga'. É também verdade que, enquanto se considera que uma tarefa encarada como uma distinção implica uma obrigação, tende-se a julgar que o que é direito de todos pode ser legitimamente conduzido segundo os caprichos pessoais de um indivíduo.

aprovado pelo menos por uma maioria» isso não implica que o poder de maioria deva ser ilimitado — ou mesmo que haja necessariamente uma maneira possível de averiguar a, chamada vontade da maioria sobre qualquer questão carece inadvertidamente, criamos um mecanismo que permite alegar-se a sanção de uma pretensa maioria para a adoção de medidas que não são de fato desejadas pela maioria e podem até ser condenadas por ela; e que esse mecanismo produz um conjunto de medidas não apenas não desejadas por ninguém, mas também inaceitáveis em sua totalidade por qualquer pessoa racional, porquanto inerentemente contraditórias.

Se todo poder coercitivo deve fundar-se na opinião da maioria, então não deveria ir além do limite genuinamente admitido pela maioria. Isso não significa que a maioria deva aprovar cada ação do governo. Numa complexa sociedade moderna seria obviamente impossível atender a essa exigência, no tocante à administração rotineira dos detalhes do aparelho governamental, isto é, no tocante a todas as decisões do dia-a-dia relativas à utilização dos recursos postos à disposição do governo. Significa, porém, sem dúvida, que o indivíduo só deveria ser obrigado a obedecer às determinações que decorressem necessariamente dos princípios gerais aprovados pela maioria, e que o poder dos representantes da maioria só deveria ser irrestrito na administração dos recursos específicos postos à sua disposição.

A justificativa essencial da atribuição do poder de coagir é que este é indispensável à manutenção de uma ordem viável, sendo por isso sua existência do interesse de todos. Essa justificativa, entretanto, não vai além do necessário. Obviamente não é preciso que ninguém, nem mesmo a maioria, tenha poder sobre todas as ações ou acontecimentos que se dão na sociedade. O passo que leva da ideia de que só o que é aprovado pela maioria deveria ser obrigatório para todos à ideia de que tudo o que a maioria aprova deve ter essa força pode parecer pequeno. Não obstante, trata-se da mudança de uma concepção de governo para outra inteiramente diversa: da concepção de que o governo tem funções limitadas e definidas, indispensáveis à formação de uma ordem espontânea, para a concepção de que seus

poderes são ilimitados. Em outras palavras, a transição de um sistema em que, por meio de procedimentos reconhecidos, decidimos de que maneira devem ser resolvidas certas questões comuns para um sistema em que um grupo de pessoas pode declarar qualquer coisa assunto de interesse comum, sujeitando-o com base nisso a tais procedimentos. Enquanto a primeira concepção diz respeito a decisões comuns necessárias, indispensáveis à preservação da paz e da ordem, a segunda permite que alguns segmentos organizados da população controlem todas as coisas, convertendo-se facilmente em pretexto para a opressão.

Contudo, crer que o fato de uma maioria desejar determinada coisa expressa o seu senso de justiça não faz maior sentido que acreditar que isso seja verdade com relação ao indivíduo. Quanto a este, sabemos muitíssimo bem que seu senso de justiça será muitas vezes sobrepujado por seu desejo de objetos específicos. Mas, como indivíduos, em geral fomos ensinados a refrear desejos ilegítimos, ainda que por vezes precisemos ser reprimidos pela autoridade. A civilização baseia-se, em grande parte, no fato de terem os indivíduos aprendido a coibir seus desejos de objetos específicos e a se submeter a normas de conduta justa de reconhecimento geral. As maiorias, no entanto, ainda não foram civilizadas dessa maneira, porque não têm de obedecer a normas. O que não faríamos todos nós se estivéssemos genuinamente convencidos de que nosso desejo de praticar determinada ação prova ser ela justa? Os resultados não são muito diversos quando as pessoas estão persuadidas de que a concordância da maioria com a conveniência de uma medida prova ser ela justa. Quando ensinadas a acreditar que tudo a que dão assentimento é necessariamente justo, as pessoas na verdade logo deixam de questionar a validade dessa crença. Não obstante, a crença de que tudo que venha a ser objeto de consenso de uma maioria é, por definição, justo foi inculcada à opinião popular ao longo de várias gerações. Não é de surpreender, pois, que, convencidas de que suas decisões são necessariamente justas, as atuais assembleias

representativas tenham deixado até mesmo de verificar, nas situações concretas, se isso de fato se dá¹⁶.

Enquanto o consenso de muitas pessoas sobre a justeza de determinada *norma* pode constituir de fato uma boa prova, ainda que não infalível, dessa justeza, a concepção de justiça torna-se absurda se definirmos como justa qualquer medida aprovada pela maioria — o que só se justificaria com base na doutrina positivista de que não há provas objetivas de justiça (ou antes, de injustiça — ver Capítulo 8). Assim como existem divergências entre os indivíduos, existe também grande diferença entre a decisão de uma maioria sobre qualquer questão específica e o princípio geral pertinente a essa questão que a mesma maioria se disporia a aprovar caso tivesse oportunidade de fazê-lo. Torna-se, portanto, também extremamente necessário exigir das maiorias que provem sua convicção quanto à justeza do que decidem, mediante o compromisso de aplicar universalmente as normas que regem seus atos no caso específico; e seu poder de coagir deveria ser limitado à aplicação das normas com que estivessem dispostas a se comprometer.

A convicção de que a vontade da maioria com relação a questões específicas determina o que é justo conduz à ideia, hoje por muitos considerada justa, de que a maioria não pode ser arbitrária. Esta só se afigura uma conclusão necessária caso se considere, de acordo com a interpretação de democracia (e com a jurisprudência positivista que a fundamenta), que o critério de justiça é a fonte de que emana uma decisão, não sua conformidade com uma norma reconhecida pelo povo, e caso se defina arbitrariamente o termo 'arbitrário' como o que não é determinado pelo procedimento democrático. 'Arbitrário' significa, no entanto, ação determinada por uma vontade

¹⁶ Cf. J. A. Schumpeter, *op. cit.*, página 258, sobre o estreito campo que a mente do cidadão é capaz de abarcar com um pleno sentido de sua realidade. Grosso modo, esse campo consiste nas coisas que o tocam diretamente, sua família, suas atividades de trabalho, seus passatempos favoritos, seus amigos e inimigos, sua comuna ou distrito, sua classe, igreja, sindicato ou qualquer outro grupo social de que participe ativamente — o que observa em pessoa, que conhece independentemente do que lhe digam seus jornais, sobre o que pode ter influência ou controle direto, e pelas quais desenvolve o tipo de responsabilidade induzido pela relação direta com os efeitos favoráveis ou desfavoráveis de uma linha de ação.

particular não submetida a uma norma geral — seja essa vontade a de um indivíduo ou a da maioria. O que deve portanto ser encarado como evidência de que seus integrantes consideram justo o que decidem não é o consenso de uma maioria sobre determinada ação, nem mesmo sua conformidade com uma constituição, mas apenas a disposição de um organismo representativo de se comprometer com a aplicação universal de uma norma que exige aquela ação específica. Hoje, no entanto, a maioria nem sequer é consultada sobre a justeza de determinada decisão; tampouco podem os indivíduos que a constituem certificar-se de que o princípio aplicado àquela decisão específica será também aplicado em todas as situações semelhantes. Uma vez que nenhuma resolução tomada por um organismo representativo o restringe em suas decisões futuras, ele não será limitado, em suas diversas medidas, por quaisquer normas gerais.

A debilidade de uma assembleia eletiva com poderes ilimitados

A questão crucial é que a votação em normas aplicáveis a todos e a votação em medidas que afetam diretamente apenas alguns têm caráter inteiramente diverso. A votação em matérias que dizem respeito a todos, como normas gerais de conduta justa, tem por base uma opinião sólida e duradoura, sendo por isso algo bastante diverso da votação em medidas particulares em proveito (e frequentemente também à custa) de pessoas desconhecidas, sabendo-se em geral que o erário distribuirá inevitavelmente esses benefícios, só restando ao indivíduo dar a esses gastos a destinação que quiser. Por mais adequado que seja à resolução de assuntos locais, em que todos têm razoável conhecimento dos problemas, numa Grande Sociedade esse sistema acabará tendo os resultados mais paradoxais, uma vez que o número e a complexidade das tarefas relacionadas com sua administração excedem de muito o âmbito em que a ignorância do indivíduo poderia ser remediada por melhor informação à disposição dos eleitores ou dos representantes¹⁷.

¹⁷ Cf. Cato's Letters, carta nº 60 de 6 de janeiro de 1721, op. cit. página 121. Cf. a citação que fizemos de William Paley na página 24. Sobre a influência das Cato's Letters no desenvolvimento dos ideais políticos americanos, escreve Clinton Rossiter em *Seedtime of the Republic* (Nova Iorque, 1953), página 141:

A teoria clássica do governo representativo pressupunha que quando os deputados não fazem nenhuma lei a que eles próprios e seus descendentes não estejam sujeitos; (...) não podem conceder verba alguma da qual não devam pagar uma parcela; (...) não podem fazer nenhum dano que não os atinja diretamente assim como a seus concidadãos; seus representados podem então esperar boas leis, poucos danos e muita frugalidade¹⁸.

Mas os eleitores de um 'legislativo' cujos membros cuidem sobretudo de obter e conservar os votos de grupos particulares, mediante a concessão de benefícios especiais, pouco se importarão com os efeitos sobre os outros e estarão interessados somente no que eles próprios obterão na barganha. Em geral simplesmente aceitarão que se conceda algo a outros que mal conhecem, e quase sempre à custa de terceiros, contanto que vejam atendidos os próprios desejos, sem se importar com a justiça dessas várias reivindicações. Cada grupo estará disposto a aprovar até mesmo a concessão de privilégios iníquos a outros grupos com os recursos dos cofres públicos, desde que isso seja a condição para que os outros endossem o que ele próprio aprendeu a considerar um direito seu. O resultado desse processo não corresponderá à opinião de ninguém a esse respeito do que é justo, nem a princípio algum; será baseado não numa avaliação do mérito, mas no oportunismo político. Seu principal objetivo será fatalmente a partilha de fundos extorquidos de uma minoria. Os primeiros teóricos da democracia representativa previram com clareza que esse seria o resultado inevitável dos atos de um

É impossível dedicar algum tempo aos jornais, catálogos de bibliotecas e panfletos da América colonial sem perceber que, mais que o Civil Government de Locke, as Cato's Letters foram a mais popular, citada e valorizada fonte de ideias políticas no período colonial,

¹⁸ Ver Cato's Letters, carta nº 62 de 20 de janeiro de 1721, página 128:

Há um equívoco na ideia dominante de que a maioria está interessada apenas em ser consultada, uma vez que na sociedade todo homem tem direito à ajuda dos demais no gozo e na defesa de sua propriedade privada; do contrário, os mais numerosos podem espoliar os menos numerosos, dividindo os bens entre si; e assim, em lugar de uma sociedade em que todos os homens pacíficos estão protegidos, surge uma conspiração do povo contra a maioria. Com igual justiça pode um homem dispor arbitrariamente de todos, e a violência pode ser legitimada pelo mero poder.

poder legislativo 'intervencionista' e livre de restrições'¹⁹. Quem, de fato, ousaria afirmar que nos tempos modernos os organismos legislativos democráticos concederam todos os subsídios, privilégios e outros benefícios especiais de que gozam tantos grupos organizados por considerar justas essas reivindicações? Não é do interesse geral que A seja protegido contra a concorrência de produtos importados baratos e B contra a concorrência de um funcionário menos habilitado, C contra uma redução de seus salários e D contra a perda do emprego, por mais que os defensores dessas medidas aleguem o contrário. E os eleitores se dispõem a apoiar essas reivindicações não por estarem convencidos de que isso seja do interesse geral, mas sobretudo por desejarem dos proponentes de tais medidas o apoio às *suas* reivindicações. A criação do mito da 'justiça social', que examinamos no volume anterior, deve-se de fato, em grande parte, a esse mecanismo democrático particular que impõe aos representantes a necessidade de inventar uma justificativa moral para os benefícios que concedem a grupos organizados.

De fato, muitas vezes as pessoas chegam realmente a acreditar que, se a maioria concede habitualmente benefícios especiais a determinados grupos, tal concessão deve ser justa — como se o fato de todo partido desejoso do apoio da maioria precisar prometer benefícios especiais a certos grupos (como aos agricultores ou aos camponeses, ou privilégios legais aos sindicatos), cujos votos podem alterar o equilíbrio do poder, tivesse alguma relação com a justiça (ou qualquer fundamento moral). Assim, no atual sistema, cada pequeno grupo de pressão pode impor suas exigências não persuadindo uma maioria de que estas são justas ou equitativas, mas ameaçando retirar o apoio de que necessitará o núcleo de indivíduos com interesse comuns a fim de se tornar majoritário. Evidentemente, o pretexto de que os organismos legislativos democráticos concederam todos os subsídios, privilégios e outros benefícios especiais de que gozam hoje tantos grupos organizados porque os julgavam justos seria simplesmente ridículo. Embora a propaganda habilidosa possa às vezes ter conquistado

¹⁹ Sobre estas questões, ver em particular R. A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory* (Chicago, 1950), e R. A. Dahl e C. E. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare* (Nova Iorque, 1953).

uns poucos indivíduos de bom coração para a causa de grupos específicos, e embora seja sem dúvida vantajoso para os legisladores alegar que foram movidos por razões de justiça, os resultados do processo de votação a que chamamos de vontade da maioria certamente não correspondem a nenhuma opinião majoritária sobre o que é certo ou errado.

Numa assembleia com o poder de votar a concessão de benefícios a grupos particulares, fatalmente a barganha e os conchavos entre a maioria é que serão decisivos, ao invés do consenso real sobre os méritos das diferentes reivindicações²⁰. A fictícia 'vontade da maioria' que emerge desse processo de barganha não passa de um acordo para auxiliar seus proponentes à custa dos demais. É a compreensão de que a política governamental é determinada em grande parte por uma série de conluios com grupos organizados que a 'Política' deve sua má reputação entre as pessoas comuns.

De fato, para o homem de princípios elevados, que julga que o político deveria dedicar-se exclusivamente ao bem comum, a realidade do constante a placamento de grupos particulares com presentes ou concessões mais substanciais parecerá franca corrupção. E é nisto que consiste o fato de o governo da maioria realizar não o que a maioria quer, mas sim o que cada um dos grupos que a integram precisa conceder aos demais para obter seu apoio às próprias reivindicações. No tocante às instituições vigentes, é pois perfeitamente justificável que isso seja admitido como um lugar-comum da vida cotidiana e que o político experiente sinta apenas piedade do idealista, cuja ingenuidade o leva a condenar esse desvio e acreditar que se poderia evitá-lo se ao menos as pessoas fossem mais honestas. O erro está em considerá-lo um atributo inevitável de todo governo representativo ou democrático, uma corrupção intrínseca a que o homem mais virtuoso e decente não pode escapar. Não se trata, no entanto, de um atributo inato a todo governo representativo ou democrático, mas de um produto

²⁰ Para o texto compacto e a referência desta citação de Immanuel Kant, ver a epígrafe do Capítulo 9 do Volume II e nota.

inerente apenas a todo governo com poderes ilimitados ou onipotente, que depende do apoio de numerosos grupos. Só um governo com poderes limitados pode ser um governo decente, uma vez que não existem (e nem podem existir) normas morais gerais para a atribuição de benefícios particulares (porque, nas palavras de Kant, 'o bem-estar não tem princípio, mas depende do conteúdo material da vontade, não podendo portanto ser expresso por um princípio geral'²¹). Não é que a democracia ou o governo representativo sejam necessariamente corruptos, mas a instituição particular, escolhida por nós, de um 'legislativo' único e onipotente assim os torna.

Corrupta e fraca ao mesmo tempo: incapaz de resistir à pressão dos grupos que a integram, a maioria governante é *obrigada a fazer o que pode* para satisfazer os desejos dos grupos de cujo apoio precisa, por nocivas que possam ser essas ações para os demais — pelo menos na medida em que isso não seja demasiado evidente, ou em que os grupos sobre os quais elas incidirão não sejam demasiado populares. Embora imensa e opressivamente poderosa, capaz de esmagar qualquer resistência de uma minoria, é absolutamente incapaz de manter uma linha coerente de ação dando guinadas; como um rolo compressor dirigido por um bêbado. Se nenhuma autoridade judiciária superior pode impedir o legislativo de conceder privilégios a grupos particulares, não há limite para a chantagem de que o governo será vítima. Se este tem o poder de satisfazer a essas exigências, torna-se seu escravo — como na Grã-Bretanha, onde tais grupos impossibilitam qualquer política capaz de arrancar o país de seu declínio econômico. A fim de tornar o governo suficientemente forte para garantir a ordem e a justiça, devemos privar os políticos dessa cornucópia, cuja posse os faz acreditar que podem e devem 'eliminar todas as fontes de descontentamento'²². Infelizmente, toda adaptação necessária a circunstâncias alteradas está fadada a gerar um descontentamento

²¹ Ou na Áustria, onde o presidente da associação dos sindicatos é incontestavelmente o homem mais poderoso do país, numa posição só tolerável por enquanto graças ao seu bom senso geral.

²² C. A. R. Crosland, *The Future of Socialism* (Londres, 1956), página 205.

generalizado, e o que se exigirá dos políticos é sobretudo que protejam os indivíduos dessas mudanças indesejáveis.

Um curioso efeito dessa situação em que a outorga de benefícios especiais é orientada não por uma convicção geral sobre o que é justo, mas por 'necessidade política', é o possível surgimento de convicções errôneas do seguinte tipo: se determinado grupo é usualmente favorecido porque pode alterar o equilíbrio dos votos, cria-se o mito, de aceitação geral, de que tem direito a isso. Mas seria obviamente absurdo concluir que, se suas exigências são em geral satisfeitas, os agricultores, os pequenos empresários ou os servidores públicos municipais têm um direito legítimo, se na realidade isso acontece simplesmente porque nenhum governo teria maioria sem o apoio de uma parcela substancial desses grupos. Não obstante, parece dar-se uma paradoxal inversão do que a teoria democrática supõe ocorrer: a maioria não é orientada pelo que é geralmente considerado correto, ao contrário, é o que ela julga necessário fazer para conservar sua integridade que passou a ser considerado justo. Ainda se acredita que a anuência da maioria é prova da procedência de uma medida, ainda que grande parte dos seus integrantes muitas vezes só dê sua aprovação em retribuição ao atendimento de suas próprias reivindicações setoriais. Passa-se a ver as coisas como 'socialmente justas' apenas porque são feitas com regularidade, não porque alguém, afora os beneficiários, as considere justas por mérito próprio. No entanto, a constante necessidade de cortejar grupos dissidentes produz afinal padrões morais puramente fortuitos e induz muitas vezes as pessoas à crença de que os grupos sociais favorecidos tenham realmente um merecimento especial pelo fato de serem contemplados de praxe com benefícios especiais. Por vezes utiliza-se até o argumento de que 'todas as democracias julgaram necessário fazer isso ou aquilo' como se fosse prova da conveniência de uma medida e não meramente o efeito casual de um determinado mecanismo.

Assim, o mecanismo existente de governo democrático com poderes ilimitados produz uma nova forma de pseudomoral 'democrática', um artefato que induz as

peças a considerar socialmente justo o que é usualmente praticado pelas democracias ou pode ser extorquido dos governos democráticos pela hábil utilização desse mecanismo. A crescente percepção de que cada vez mais os rendimentos são determinados por ação governamental suscitará nos grupos cuja posição é ainda determinada pelas forças do mercado sempre novas exigências de semelhante garantia daquilo de que se julgam merecedores. Cada vez que os rendimentos de um grupo são majorados por ação governamental, propicia-se aos outros grupos um direito legítimo a tratamento semelhante. Subjacentes a quase todas as reivindicações de 'justiça social' estão simplesmente as expectativas de muitos, criadas pelos organismos legislativos por meio das vantagens que concederam anteriormente a certos grupos, de que receberão igual tratamento.

Coalizões de grupos organizados e o aparelho paragovernamental

Até agora examinamos a tendência das instituições democráticas vigentes somente enquanto determinada pela necessidade de subornar o eleitor individual com promessas de favores especiais para seu grupo, sem levar em conta um fator que reforça muitíssimo a influência de alguns grupos específicos, a saber, sua capacidade de se organizar e atuar na forma de grupos de pressão²³. Isso faz com que a união de cada partido político resulte não da adesão a quaisquer princípios, mas apenas do fato de serem eles coalizões ou grupos organizados em que os interesses dos grupos de pressão capazes de se organizar com eficácia preponderam sobre aqueles que, por uma ou outra razão, não contam com o apoio de organizações efetivas²⁴. Essa influência enormemente

²³ Ver E. E. Schattschneider, *Politics, Pressure, and the Tariff* (Nova Iorque, 1935) e *The Semi-Sovereign People* (Nova Iorque, 1960).

²⁴ Cf. Mancur Olson, Jr, *The Logic of Collective Action* (Harvard, 1965).

A mais coerente expositora dessa posição é Lady Wootton (Barbara Wootton). Ver seu último livro sobre o assunto, *Incomes Policy* (Londres, 1974).

Falta na língua inglesa a palavra adequada para designar essas formações que podem ser pelo menos aproximadamente expressas pela palavra alemã *Bildungen*, L e., estruturas que emergiram de um processo de evolução espontânea. O termo 'instituições', que muitas vezes somos tentados a usar nesse caso, é enganoso por sugerir que essas estruturas foram 'instituídas' ou deliberadamente estabelecidas.

aumentada dos grupos organizáveis distorce ainda mais a distribuição dos benefícios, tornando-a cada vez menos relacionada às condições de eficiência ou a quaisquer princípio concebível de equidade. O resultado é uma distribuição de rendas determinada principalmente pelo poder político. A 'política de distribuição de rendas' hoje defendida como um suposto método de combate à inflação é de fato basicamente inspirada na ideia monstruosa de que todos os benefícios materiais deveriam ser determinados pelos detentores desse poder²⁵.

Foi como parte dessa tendência que se desenvolveu, ao longo deste século um enorme e incrivelmente perdulário aparelho paragovernamental; composto de associações de classe, sindicatos e organizações fundamentalmente em desviar a maior parcela possível das verbas e concessões governamentais para seus membros. Esse aparelho, que passou a ser considerado necessário e inevitável, surgiu contudo apenas em resposta à crescente necessidade em que se via um todo-poderoso governo de maioria de manter sua maioria comprando o apoio de pequenos grupos (ou, em parte, para não se verem estes em desvantagem nesse processo).

Nessas condições, os partidos políticos passam a ser de fato pouco mais que coalizões de grupos organizados cujas ações são determinadas antes pela lógica de sua dinâmica interna do que por quaisquer princípio ou ideias gerais partilhados por todos os grupos. Com exceção de alguns partidos ideológicos do Ocidente, que condenam o sistema hoje em vigor em seus países e almejam substituí-lo completamente por alguma utopia imaginária, seria realmente difícil discernir nos programas, e mais ainda nas ações de qualquer grande partido, uma concepção coerente do tipo de ordem social proposta pelo conjunto de seus seguidores. Todos os partidos são levados, ainda que esse não seja seu objetivo consensual, a usar seu poder para impor à sociedade

²⁵ Ver a passagem de C. A. R. Crosland citada na nota 22.

determinada estrutura, *i. e.*, alguma forma de socialismo, e não para criar as condições em que a sociedade possa gradualmente desenvolver instituições aperfeiçoadas²⁶.

Percebemos claramente a inevitabilidade dessa evolução num sistema em que o legislativo é onipotente quando indagamos como se pode formar uma maioria unida na ação comum e capaz de orientar a política em vigor. O ideal democrático original baseava-se na concepção de uma opinião comum sobre o que é correto partilhada pela maioria do povo. Mas a comunhão de opinião quanto a valores básicos não basta para determinar um programa de ação governamental vigente. O programa específico necessário para unir um corpo de partidários de um governo, ou para manter esse partido coeso, deve ter por base um conjunto de diferentes interesses só viável por um processo de barganha. Não será a expressão de um anelo comum pelas metas específicas a serem atingidas; e, como estará voltado para o uso dos recursos concretos à disposição do governo para a consecução de fins específicos, geralmente se apoiará no fato de os diversos grupos concordarem em que determinados serviços sejam prestados a alguns desses grupos, em troca de outros serviços proporcionados a cada um dos demais.

Seria puro engodo apresentar um programa de ação, assim decidido numa democracia de barganha, como expressão, em qualquer sentido, da opinião comum da maioria. Na verdade, pode ser que ninguém deseje ou mesmo aprove a totalidade do que tal programa encerra, visto que muitas vezes eie conterá elementos de natureza tão contraditória que nenhum ser humano racional poderia jamais desejá-los todos por si mesmos. Tendo em vista o processo pelo qual esses programas de ação comum são decididos, seria de fato um milagre se o resultado fosse algo diverso de um amálgama dos desejos isolados e contraditórios de muitos diferentes indivíduos e grupos. Sobre muitos itens incluídos no programa, a maior parte do eleitorado (ou muitos membros da assembleia legislativa) não terá opinião alguma, dado que nada sabe das circunstâncias envolvidas. Em relação a muitos outros, ficará indiferente ou será até mesmo

²⁶ Ver a esse respeito a discussão, extremamente relevante, do caráter abstrato da sociedade em K. R. Popper, *op. cit.*, página 175.

contrária, mas ainda assim se mostrará pronta a aprová-los como pagamento pela realização dos próprios desejos. Para a maior parte dos indivíduos, a escolha entre programas partidários será, portanto, sobretudo uma escolha entre males, a saber, entre diferentes benefícios a serem concedidos a outros à sua custa.

O caráter puramente aditivo de um tal programa de ação governamental fica mais claro se considerarmos o problema com que se defrontará o líder do partido. Ele pode ter ou não uma meta principal a que dedique profundo interesse. Mas, seja qual for seu objetivo maior, precisa de poder para alcançá-lo. Para isso, necessita do apoio da maioria, só conquistável pelo arrebanhamento de pessoas pouco interessadas nos objetivos que o norteiam. Para criar sustentação para seu programa, ele será, portanto, obrigado a oferecer fortes atrativos a um número suficiente de grupos organizados, de modo a reunir uma maioria que apoie seu programa como um todo.

A concordância que serve de base a semelhante programa de ação governamental é algo muito diverso da opinião comum de uma maioria, que, conforme se esperava, seria a força determinante numa democracia. Tampouco se pode considerar esse tipo de barganha equivalente àquela acomodação inevitável sempre que as pessoas diferem e precisam ser levadas a concordar com uma linha de ação intermediária que não satisfaz inteiramente a ninguém. Uma série de transações pelas quais os desejos de um grupo são satisfeitos em troca da satisfação dos desejos de outro (e frequentemente à custa de um terceiro que não é consultado) pode determinar objetivos para a ação comum de uma coalizão, sem, contudo, significar aprovação popular dos resultados globais. O resultado pode, na verdade,, ser inteiramente contrário a quaisquer princípios que os diversos membros da maioria aprovariam se lhes fosse dada a oportunidade de votá-los.

Esse controle do governo por meio de coalizões de grupos organizadas (chamados em geral, quando começaram a ser observados, de 'interesses sinistros') é comumente encarado por pessoas alheias a esse processo como um abuso ou mesmo como uma forma de corrupção. Trata-se, no entanto, do resultado inevitável de um sistema em que

o governo tem poderes ilimitados para tomar quaisquer medidas necessárias à satisfação dos desejos daqueles que constituem sua base. Um governo com esses poderes não se pode negar a exercê-los e a conservar, por outro lado, o apoio de uma maioria. Não temos nenhum direito de censurar os políticos por fazerem o que são obrigados a fazer na posição em que os colocamos. Criamos condições em que a maioria tem sabidamente o poder de dar a qualquer setor específico da população tudo quanto este reivindicar. Mas um governo que detém essa autoridade ilimitada só se manterá no poder se satisfizer um número suficientemente grande de grupos de pressão para garantir a si mesmo o apoio de uma maioria.

O governo, no sentido restrito da administração dos recursos especiais reservados para a satisfação de necessidades comuns, sempre terá, até certo ponto, esse caráter. Cabe-lhe distribuir benefícios a diferentes grupos, o que é totalmente diverso da tarefa de legislar propriamente dita. Mas, se essa debilidade é relativamente inócua enquanto o governo está restrito a determinar o emprego de um volume de recursos postos à sua disposição segundo normas que não pode alterar (e especialmente quando, como no caso do governo municipal, as pessoas podem resistir à exploração mudando-se para outra cidade), ela assume proporções alarmantes quando as funções de governar e de legislar passam a se confundir e os administradores dos recursos do governo determinam também que parcela dos recursos totais ele deve controlar. Pôr os que devem definir o que é justo numa posição em que só podem manter-se acedendo aos desejos dos que os apoiam significa colocar à sua disposição todos os recursos da sociedade para quaisquer objetivos a que julguem necessário atender a fim de assegurar a própria permanência no poder.

Se estivessem sujeitos a leis que não pudessem alterar, os administradores eleitos de determinada parcela dos recursos de uma sociedade, mesmo que tivessem de utilizá-los de modo a satisfazer seus partidários, não poderiam ir além do permitido sem interferir na liberdade individual. Mas se eles são, ao mesmo tempo, os formuladores dessas normas de conduta, serão induzidos a usar seu poder para

organizar não só recursos do governo, mas todos os recursos da sociedade, mesmo os dos indivíduos, com a finalidade de atender aos desejos particulares de seus eleitores.

A única maneira de impedir o governo de servir a interesses especiais é privando-o da autoridade de usar a coerção para esse fim, o que significa que só conseguimos limitar os poderes dos grupos organizados mediante a limitação dos poderes do governo. Um sistema em que os políticos julguem ser seu dever, e estar ao seu alcance, eliminar toda insatisfação²⁷ conduzirá necessariamente à completa manipulação das atividades do povo pelos políticos. Se for ilimitado, esse poder será e terá de ser utilizado a serviço de interesses particulares, fazendo com que todos os grupos organizáveis se aglutinem no intuito de pressionar o governo. A única defesa a que um político pode recorrer contra essa pressão é fazer referência a um princípio estabelecido que o impeça de ceder e que ele não pode alterar. Nenhum sistema em que os encarregados da administração dos recursos do governo não estejam sujeitos a normas inalteráveis pode deixar de se converter em instrumento dos grupos de pressão.

Acordo sobre normas gerais e sobre medidas particulares

Enfatizamos repetidas vezes que, numa Grande Sociedade, ninguém consegue ter conhecimento ou qualquer opinião sobre todos os fatos específicos que podem tornar-se objeto de decisão governamental. Nenhum membro de uma tal sociedade pode conhecer mais que uma pequena parte da estrutura abrangente de relações que a constitui; mas seus desejos, no tocante à estruturação do setor da configuração global a que pertence, conflitarão inevitavelmente com os desejos dos demais.

Assim, embora ninguém saiba tudo, os efeitos dos diferentes desejos entrarão muitas vezes em choque e precisarão ser conciliados para que se chegue a um acordo. O *governo* democrático (em contraposição à legislação democrática) requer que a anuência dos indivíduos vá muito além dos fatos particulares que podem conhecer; e os indivíduos só aceitarão que os próprios desejos sejam preteridos se tiverem chegado a

²⁷ Ver a passagem de C. A. R. Crosland citada na nota 22.

aceitar algumas normas gerais que norteiam todas as medidas específicas e que até a maioria é obrigada a acatar. Parece estar hoje bastante esquecida a circunstância de que, nessas situações, só um acordo acerca das normas gerais permite evitar conflitos que seriam inevitáveis se fosse necessário haver consenso sobre os diferentes detalhes.

Numa Grande Sociedade, o verdadeiro consenso, ou mesmo o verdadeiro acordo entre os membros de uma maioria, raramente vai além de certos princípios gerais, só podendo ser mantido no tocante às medidas específicas que podem ser conhecidas, por grande parte de seus membros²⁸. E, o que é ainda mais; importante, uma tal sociedade só alcançará uma ordem global coerente e conseqüente submetendo-se a normas gerais em suas decisões particulares, sem permitir sequer à maioria rompê-las, a menos que esta se disponha a acatar uma nova norma com o compromisso de aplicá-la dali por diante sem exceção.

Já vimos que o comprometimento com normas é até certo ponto necessária, mesmo para um único indivíduo que pretenda ordenar um complexo de ações que não pode conhecer em detalhe antecipadamente. Torna-se ainda mais necessário quando diferentes grupos de pessoas tomem sucessivas decisões com relação a diferentes partes do todo. Nessas circunstâncias, sucessivas votações de questões específicas tenderiam a produzir um resultado conjunto que ninguém aprovaria, a menos que todas fossem orientadas pelas mesmas normas gerais.

Em grande parte, foi a percepção de que eram muito insatisfatórios os resultados dos processos estabelecidos de tomada de decisão democrática que deu origem à exigência de um plano global pelo qual toda ação do governo seria determinada com vistas a um longo período. Contudo, um tal plano não solucionaria de fato a dificuldade crucial. Pelo menos na forma em que é comumente concebido, seria ainda o resultado de uma série de decisões particulares sobre questões concretas e, por isso, sua

²⁸ Ver a esse respeito a discussão, extremamente relevante, do caráter abstrato da sociedade em K. R. Popper, *op. cit.*, página 175.

determinação suscitaria os mesmos problemas. A adoção desse tipo de plano resulta em que geralmente se converte num substituto de critérios reais para julgar-se se as medidas que estipula são desejáveis ou não.

O decisivo é que numa Grande Sociedade só existirá uma verdadeira opinião da maioria quanto a princípios gerais, e que, além disso, uma maioria só poderá exercer algum controle sobre o resultado do processo do mercado desde que se limite à elaboração de princípios gerais e se abstenha de interferir nos detalhes, mesmo que os resultados concretos conflitem com seus desejos. Quando nos valemos, para a consecução de algum propósito, de um mecanismo parcialmente influenciado por circunstâncias que desconhecemos, é inevitável que os efeitos desse mecanismo sobre determinados resultados contrariem nossos desejos e que, em consequência, se manifeste muitas vezes um conflito entre as normas gerais que queremos ver obedecidas e os resultados particulares que almejamos.

Esse conflito será mais evidente na ação coletiva porque, se como indivíduos aprendemos em geral a cumprir normas, sendo capazes de fazê-lo de maneira contínua, como membros de um organismo que decide por voto majoritário não temos certeza alguma de que futuras majorias se submeterão às normas que nos proibiriam aprovar itens do nosso agrado mas que só podem ser obtidos pela infração de uma norma estabelecida. Embora como indivíduos tenhamos aprendido a aceitar que na busca de nossas metas somos limitados pelas normas estabelecidas de conduta justa, quando votamos como membros de um organismo que tem o poder de alterar essas normas com frequência não nos sentimos igualmente restritos. Nesta última situação, a maior parte das pessoas achará, sem dúvida, razoável reivindicar para si mesmas benefícios que sabem estar sendo concedidos a outros, ainda que também saibam que estes não poderiam ser universalmente outorgados e que, portanto, talvez preferissem que não fossem concedidos a ninguém. No curso das decisões particulares sobre questões específicas, os eleitores ou seus representantes serão, portanto, muitas vezes impelidos a apoiar medidas conflitantes com princípios que prefeririam fossem observados por

todos. Na medida em que não haja normas obrigatórias para os que decidem sobre medidas específicas, è pois inevitável que as maiorias aprovelem medidas que provavelmente proibiriam de uma vez por todas, se lhes fosse solicitado votar no princípio a elas subjacente.

A afirmação de que é normal existir em toda sociedade maior concordância sobre princípios gerais do que sobre questões particulares pode, à primeira vista, parecer contrariar a experiência comum. A prática diária parece mostrar que costuma ser mais fácil obter acordo acerca de uma questão específica do que acerca de um princípio geral. Isso, no entanto, é mera consequência do fato de que usualmente não conhecemos de maneira explícita e nunca verbalizamos os princípios comuns que sabemos perfeitamente observar na prática e que normalmente levam as diferentes pessoas a concordar em seu julgamento. A explicitação ou formulação verbal desses princípios será frequentemente muito difícil. Essa falta de conhecimento consciente dos princípios segundo os quais agimos não impede, contudo, que em geral concordemos efetivamente sobre questões morais específicas apenas porque concordamos sobre as normas a elas aplicáveis. Mas muitas vezes só aprenderemos a expressar essas normas comuns mediante o exame dos vários casos concretos em que temos concordado e a análise sistemática dos aspectos em que concordamos.

Se pessoas recém-informadas das circunstâncias de um litígio chegam em geral a julgamentos semelhantes sobre seus méritos, isso significa precisamente que, quer o saibam quer não, elas são de fato orientadas pelos mesmos princípios. Se, ao contrário, se mostram incapazes de entrar em acordo, tudo indica que carecem desses princípios comuns, Isso se confirma quando examinamos a natureza dos argumentos que parecem capazes de gerar concordância entre partes que de início discordavam quanto aos méritos de determinado caso. Esses argumentos consistirão sempre de apelos a princípios gerais, ou ao menos a fatos pertinentes apenas à luz de algum princípio geral. Nunca se considerará relevante o caso concreto como tal, sendo ele sempre encarado como representante um tipo de caso ou como um caso que recai sob determinada

norma. A descoberta; dessa norma acerca da qual podemos concordar será o ponto de partida para um acordo no tocante à questão específica.

TREZE

Capítulo 13 - A divisão dos poderes democráticos

O problema de nosso tempo a exigir grande atenção dos que atribuem a máxima urgência à preservação das instituições democráticas consiste em coibir o processo de compra de votos.

W. H. HUTT*

A perda da concepção original das funções de um legislativo

Não nos é possível empreender aqui a reconstituição do processo pelo qual a concepção original da natureza das constituições democráticas foi gradualmente perdida e substituída pela concepção do poder ilimitado da assembleia democraticamente eleita. Essa tarefa foi há pouco realizada numa importante obra de M. J. C. Vile que mostra como o abuso dos próprios poderes pelo parlamento durante a Guerra Civil Inglesa 'revelara a homens que antes só consideravam perigoso o poder real que o parlamento podia ser tão tirânico quanto um rei', dando assim lugar à 'compreensão de que, para que a liberdade individual não fosse violada, também os legislativos deviam sofrer restrições'¹. Esta continuou sendo a doutrina dos velhos *Whigs* até boa parte do século XVIII. Seu mais célebre expositor foi John Locke, que afirmou na verdade que 'a autoridade legislativa é autoridade *para agir de uma maneira específica*' e que, ademais, seus detentores deveriam fazer apenas normas gerais: 'Devem governar per meio de Leis estabelecidas e promulgadas, que não devem ser alteradas em situações específicas'². Numa das mais influentes formulações da mesma; doutrina, encontrada nas *Cato's*

¹ W. H. Hutt, *Politically impossible...?* (Londres, 1971), página 43; cf. também H. Schoeck, *Was heisst politisch unmöglich?* (Zurique, 1959), e R. A. Dahl e C. E. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare* (Nova Iorque, 1953), página 325: 'talvez o mais decisivo limite da capacidade americana de ação racional nas questões econômicas seja o elevadíssimo grau em que a barganha molda todas as nossas decisões governamentais'.

² *ibid.* página 63.

Letters de John Trenchard e Thomas Gordon, o primeiro afirmava: em 1721, numa passagem já citada em parte, que

quando os deputados agem assim no seu próprio interesse ao agir no interesse de seus representados; quando não podem fazer nenhuma lei a que eles próprios e seus descendentes não estejam sujeitos; quando não podem conceder nenhuma verba de que não devam pagar uma parcela; quando não podem causar nenhum dano que não os atinja diretamente, assim como a seus concidadãos, seus representados podem então esperar boas leis, pouco dano e muita frugalidade.³

Mesmo no final do século, os filósofos da moral podiam ainda considerar que esse era o princípio básico da constituição inglesa e sustentar, como o fez William Paley em 1785, que, quando o caráter legislativo e o judiciário estão unidos na mesma pessoa ou assembleia, fazem-se leis particulares para casos particulares, emanadas muitas vezes de razões parciais e voltadas para fins privados; quando são mantidos separados, as leis gerais são feitas por uma assembleia sem se prever a quem afetarão e, uma vez estabelecidas, devem ser aplicadas por outro grupo de homens, não importando a quem afetem (...).

Quando se sabia que partidos e que interesses seriam afetados pela lei, os legisladores pendiam inevitavelmente para um lado ou para outro (...).

Estes são riscos contra os quais a divisão das funções legislativas e judiciárias proporciona segura proteção. O Parlamento não sabe sobre que indivíduos incidirão seus atos; não é movido por causas ou partidos, não tem intuítos privados a atender; por conseguinte, suas resoluções serão inspiradas pela consideração de efeitos e tendências universais, que sempre produz normas imparciais e benéficas para todos.⁴

³ John Trenchard e Thomas Gordon, *Cato's Letters* (1720-2), reeditado em D. L. Jacobsen (org.), *The English Libertarian Heritage* (Indiana polis, 1965), página 121.

⁴ William Paky, *The Principles of Moral and Political Philosophy* (1785: ed. de Londres, 1824), página 348 e seguintes. Cf. também Thomas Day, 'Speech at the general meeting of the freeholders of the county of Cambridge' 20 de março de 1782 (apud Diana Spearman, *Democracy in England* Londres, 1957, página

Não há dúvida de que, mesmo em seu tempo, essa teoria foi uma idealização. De fato, a usurpação de poderes arbitrários pelo Parlamento foi apontada pelos porta-vozes das colônias americanas como a causa fundamental da ruptura com a mãe-pátria. Quem o expressou com maior clareza foi um dos mais profundos de seus filósofos políticos, James Wilson, o qual rejeitou a doutrina da soberania parlamentar proposta por Blackstone como obsoleta. O inglês não compreende a ideia de uma constituição que restrinja e oriente as ações do legislativo. Este foi um aperfeiçoamento da ciência política reservado aos americanos.⁵

12): 'Entre nós, nenhum poder discriminatório que possa afetar a vida, a propriedade ou a liberdade de um indivíduo é permitido ao próprio soberano'.

⁵ M. J. C. Vile, op. cit., página 158. Cf. também os interessantes argumentos de James Iredell num artigo de 1786 citado em Gerald Stourzh, *Vom Widerstandsrecht zur Verfassungsgerichtsbarkeit: Zum Problem der Verfassungswidrigkeit im 18. Jahrhundert* (Graz, 1974), página 31. No artigo de 1786, reeditado em Griffith J. McRee, *Life and Correspondence of James Iredell*, Vol. II (Nova Iorque, 1857; reeditado em Nova Iorque, 1949), de que o professor Stourzh me forneceu gentilmente uma cópia, Iredell defende (páginas 145-8) a 'subordinação do Legislativo à autoridade da Constituição'. Protesta contra todo 'abuso do poder ilimitado, em que não se deveria confiar' e particularmente contra 'o poder onipotente do Parlamento britânico (...) a teoria segundo a qual é necessário que o legislativo seja absoluto em todas as circunstâncias, porque foi ela o grande fundamento das pretensões britânicas'. Mais adiante ele fala do 'princípio do poder legislativo irrestrito (...) condenado por nossa Constituição. Na Inglaterra, estão nessa situação. São assim lá 'menos livres do que nós'. E conclui: 'Não se negará, suponho, que a constituição é uma lei do Estado, assim como um ato da Assembleia, com a única diferença de que é a lei fundamental, inalterável pelo legislativo que dela deriva todo o seu poder.

Essas ideias sobreviveram por muito tempo entre radicais americanos e foram finalmente usadas por eles como argumento contra as restrições da democracia. Na verdade, o modo como a Constituição americana foi elaborada é corretamente descrito, embora numa intenção não muito crítica, na obra póstuma do professor J. Allen Smith, *Growth and Decadence of Constitutional Government* (Nova Iorque, 1931; reed. Seattle, 1972). Em sua Introdução a esse livro, Vernon Louis Parrington se refere ao trabalho anterior de J. A. Smith sobre *The Spirit of American Government* (Nova Iorque, 1907), cuja 'contribuição mais sugestiva para o liberalismo de 1907 foi a demonstração, com base nos discursos e escritos da época (em que a Constituição foi escrita), de que o sistema foi deliberadamente projetado para fins antidemocráticos'. Não surpreende que o capítulo final deste último livro, em que é claramente apontado o risco à liberdade individual acarretado pela eliminação dessas barreiras à onipotência democrática, tenha sido muito menos bem recebido pelos pseudoliberais americanos. Ao mostrar como a eficácia de nossas garantias constitucionais da liberdade individual foi enormemente reduzida quando o governo, e em especial seu ramo mais imune à influência popular, o Supremo Tribunal, adquiriu o direito reconhecido de interpretá-las' (página 279), e como 'a liberdade individual não está necessariamente assegurada quando a maioria está no poder' (página 282), e ao descrever como 'a liberdade individual nos Estados Unidos em nossos dias não só carece do apoio de uma opinião pública ativa e inteligente, mas enfrenta muitas vezes uma hostilidade pública tão acentuada que toma as garantias constitucionais inteiramente ineficazes' (página 284), Smith dá a forte impressão de estar criticando os efeitos das ideias que antes advogara, e sua leitura apresenta até hoje grande interesse.

Não nos deteremos aqui na consideração das tentativas americanas de limitar os poderes do legislativo em sua Constituição e de seus poucos resultados. De fato, ela não teve maior eficácia em impedir que o Congresso se tornasse primariamente uma instituição governamental, em vez de uma instituição verdadeiramente legislativa, desenvolvendo, em consequência, todas as características que esse interesse básico tende a imprimir numa assembleia e que constituem o principal tópico deste capítulo.

As instituições representativas atuais foram moldadas pelas necessidades do governo, não da função legislativa

A estrutura atual dos governos democráticos foi decisivamente determinada pelo fato de termos confiado às assembleias representativas duas funções inteiramente diversas. Embora as chamemos de 'legislativos', a maior parte de seu trabalho consiste não na explicitação e aprovação de

normas gerais de conduta, mas no controle de medidas governamentais concernentes a questões específicas⁶. Desejamos — a meu ver, com razão — que tanto o estabelecimento de normas de conduta obrigatórias para todos como a administração dos recursos e do aparelho postos à disposição do governo obedeçam aos desejos da maioria dos cidadãos. Isso não significa necessariamente, no entanto, que ambas as funções devam ser atribuídas ao mesmo organismo, nem que toda resolução desse organismo democraticamente eleito deva ter a validade e a dignidade que conferimos às normas gerais de conduta devidamente sancionadas. Não obstante, ao se chamar de 'lei' toda decisão dessa assembleia, quer ela estabeleça uma norma ou autorize medidas específicas, perdeu-se própria noção de que estas são coisas diferentes⁷. Visto que

⁶ Sobre o reconhecimento deste fato por alguns autores alemães anteriores, como o filósofo G. W. F. Hegel e o historiador das instituições políticas W. Hasbach, ver o Vol. I desta obra, página 152, notas 17 e 18.

⁷ Sobre a defesa sistemática dessa evolução pelo positivismo jurídico, ver o Capítulo 8 do Vol. II desta obra.

a maior parte do tempo e da energia das assembleias representativas é absorvida pela tarefa de organizar e conduzir o governo, não só esquecemos que governar é diferente de legislar, mas passamos a pensar que uma instrução dada ao governo para que tome determinadas medidas é o conteúdo normal de um ato legislativo. Provavelmente o efeito de maior alcance disso é que as próprias estrutura e organização das assembleias representativas foram determinadas pelas exigências de suas funções governamentais, sendo no entanto desfavoráveis à elaboração criteriosa de normas.

A esse respeito, é importante lembrar que quase todos os fundadores do governo representativo moderno se mostraram apreensivos com os partidos políticos (ou 'facções', como costumavam chamá-los) e compreender as razões dessa apreensão. Os teóricos políticos estavam ainda voltados sobretudo para o que concebiam como a principal função de um legislativo, isto é, o estabelecimento de normas de conduta justa para o cidadão, não atribuindo muita importância ao seu outro papel, a direção ou controle do governo ou da administração. Para o desempenho da primeira função parecia evidentemente desejável um organismo representativo dos vários matizes da opinião, não comprometido, porém, com um programa de ação específico.

Mas, como as assembleias representativas dedicaram-se prioritariamente a governar, não a legislar sua eficiência nessa atividade demandou a existência, em seu seio, de uma maioria de membros acordes acerca de um programa de ação. Com efeito, o caráter das instituições parlamentares modernas tem sido inteiramente moldado por esses requisitos do *governo* democrático e não pelos da *legislação* democrática, no sentido estrito deste termo. A direção efetiva de todo o aparelho governamental, ou o controle da utilização de todos os recursos humanos e materiais sob sua supervisão, exige que a autoridade executiva seja permanentemente apoiada por uma maioria organizada e comprometida com um plano coerente de ação. O governo propriamente dito deverá decidir a todo momento quais das reivindicações específicas apresentadas por grupos organizados podem ser atendidas; e mesmo quando está restrito ao emprego

daqueles recursos específicos confiados à sua administração, vê-se permanentemente obrigado a escolher entre as exigências de diferentes grupos.

Toda a experiência mostrou que, para desempenhar com eficácia essas funções, o governo democrático deve ser organizado em moldes partidários. Para que o eleitorado possa avaliar seu desempenho, deve haver entre os representantes um grupo organizado visto como responsável pela orientação do governo e uma oposição organizada que fiscaliza, critica e propõe um governo alternativo quando o povo se mostra insatisfeito com o grupo que está no poder.

No entanto, não é absolutamente verdade que um grupo organizado sobretudo para dirigir o governo seja também adequado à função legislativa *stricto sensu*, isto é, a de determinar a estrutura permanente de normas jurídicas, subordinado à qual deve levar a cabo suas tarefas cotidianas.

Lembremos mais uma vez o quanto a função de governar propriamente dita difere da de estabelecer as normas de conduta justa universalmente aplicáveis. Governar é agir sobre questões, concretas, é alocar meios específicos, para fins específicos. Mesmo na medida em que visa exclusivamente fazer cumprir um conjunto de normas de conduta justa que lhe foram atribuídas, isso exige a manutenção de um conjunto de instituições judiciais, policiais, penais, etc., e a aplicação de recursos específicos para fins específicos. Mas na esfera mais ampla da atividade governamental, a que envolve a prestação de outros serviços de vários tipos aos cidadãos, o emprego dos recursos sob seu controle exigirá constante opção por determinados fins, decisões que serão, em grande parte, questão de conveniência. Abrir uma estrada nessa ou naquela direção, construir um edifício segundo este ou aquele plano, organizar a polícia de um determinado modo ou remover o lixo, e assim por diante, não são questões de justiça, solucionáveis mediante a aplicação de uma norma geral, mas questões de organização eficaz para a satisfação das necessidades de vários grupos de pessoas, só resolvíveis à luz da importância relativa atribuída aos diferentes propósitos. Na decisão

democrática sobre essas questões, será preciso definir que interesses deverão ter prioridade sobre outros.

A gestão de recursos comuns para a consecução de propósitos públicos requer, portanto, mais do que concordância sobre normas de conduta justa. Exige concordância sobre a importância relativa de fins específicos. No que concerne à administração desses recursos da sociedade reservados para uso do governo, é preciso que alguém tenha o poder de decidir para que fins devem ser empregados. Contudo, a diferença entre uma sociedade de homens livres e uma sociedade totalitária reside no fato de que, na primeira, isto se aplica apenas aquela quantidade limitada de recursos especificamente destinada aos propósitos governamentais, enquanto na segunda se aplica a todos os recursos da sociedade, aí incluídos os próprios cidadãos. A limitação dos poderes governamentais pressuposta por uma sociedade livre exige, pois, que mesmo a maioria só tenha poder irrestrito sobre a utilização daqueles recursos reservados ao uso comum, e que o cidadão e sua propriedade não estejam sujeitos a determinações específicas (nem mesmo do legislativo), mas somente às normas de conduta aplicáveis igualmente a todos. Visto que as assembleias representativas a que chamamos de legislativos dedicam-se predominantemente a funções governamentais, estas moldaram não só sua organização como também todo o modo de pensar de seus membros. É comum dizer-se hoje que o princípio da separação dos poderes está ameaçado pela crescente apropriação da função legislativa pelo executivo. Na verdade, ele foi, em grande parte, destruído muito antes, a saber, quando os organismos chamados de legislativos assumiram a direção do governo (ou, talvez mais corretamente, quando se confiou a função de legislar a organismos já existentes, cujo principal encargo era governar). O significado original da separação dos poderes consistia em que todo ato coercitivo do governo devia ser autorizado por uma norma universal de conduta justa aprovada por um organismo não envolvido com os objetivos particulares e momentâneos do governo. Se agora chamamos de 'lei' também a autorização, por resolução de uma assembleia legislativa, de determinados atos de

governo, essa 'legislação' não é legislação no sentido em que o conceito é utilizado na teoria da separação dos poderes; significa que a assembleia democrática exerce poderes executivos sem estar limitada por leis, no sentido de normas gerais de conduta que não pode alterar.

Organismos com poderes de determinação específica são impróprios para a formulação de leis

Embora seja evidentemente necessário, para se ter um governo democrático, um organismo representativo em que o povo possa expressar seus desejos com relação a todas as questões ligadas às ações do governo, um organismo voltado sobretudo para esses problemas é pouco adequado à função de legislar propriamente dita. Esperar que se desincumba das duas atribuições significa pedir-lhe que se prive de alguns dos meios que lhe permitem alcançar de modo mais conveniente e rápido as metas imediatas de governo. Ao desempenhar funções governamentais, ele de fato não será cerceado por nenhuma norma geral, porquanto pode criar, a qualquer momento, normas que o autorizem a fazer o que a tarefa imediata parece exigir. Na realidade, toda decisão que tome sobre determinado assunto revogará automaticamente qualquer norma já existente que esteja infringindo. Semelhante combinação de poder governamental e legislativo num único organismo representativo é sem dúvida incompatível com o princípio da separação dos poderes e os ideais do governo submetido à lei e com o estado de direito.

Se os que decidem sobre questões específicas podem elaborar qualquer lei que lhes convenha para qualquer fim, evidentemente não estão sujeitos ao estado de direito; e certamente não corresponde ao ideal do estado de direito (*rule of law*) que tudo quanto um grupo de pessoas,

ainda que majoritário, decida sobre determinada questão seja chamado de lei (*law*). Podemos ter um governo fundado no direito ou um governo de maioria, podemos até ter um governo fundado em leis feitas por uma maioria que também

governa⁸, mas só se preservara o estado de direito, enquanto a própria maioria, ao decidir sobre questões específicas, for limitada por normas que não lhe seja permitido alterar *ad hoc*. Um governo sujeito ao controle de uma assembleia parlamentar só assegurará um governo, submetido à lei caso essa assembleia se limite a restringir os poderes do governo por meio de normas gerais, sem orientar ela própria as ações do governo, legitimando, ao fazê-lo, tudo que instrua o governo a fazer. A presente situação é tal que se perdeu até a noção da diferença entre lei no sentido de normas de conduta justa e lei como expressão da vontade da maioria em determinada questão. A concepção de que lei é tudo que o pretense legislativo decide à maneira prescrita pela constituição é fruto das instituições peculiares da democracia europeia, visto fundarem-se estas na falsa ideia de que os legítimos representantes da maioria do povo devem ter necessariamente poderes ilimitados. As tentativas feitas nos Estados Unidos para enfrentar essa dificuldade proporcionaram apenas uma proteção limitada.

Uma assembleia cujo principal encargo é decidir que medidas específicas devem ser tomadas e que, numa democracia parlamentar, fiscaliza seu comitê executivo (chamado de governo) na realização de um programa por ela aprovado não tem nenhum estímulo ou interesse restringir por meio de normas gerais. Pode adaptar as normas particulares que estabelece às necessidades do momento, e tais normas tenderão, em geral, a servir às necessidades da organização governamental em vez das necessidades da ordem autogeradora do mercado. Que se ocupa de normas de conduta justa, estas são, em sua maioria, subprodutos da atividade governamental, subordinando-se às

⁸ Cf. G. Sartori, *Democratic Theory* (Nova Iorque, 1965), página 312:

Enquanto a lei, tal como outrora concebida, constituía efetivamente uma sólida barreira contra o poder arbitrário, a legislação, tal como hoje entendida, pois não constitui ou deixar de constituir qualquer garantia (...). Quando a supremacia da lei reduz-se à supremacia dos legisladores, está aberto o caminho, pelo menos em princípio, a uma opressão exercida 'em nome da lei' sem precedentes na história da humanidade.

necessidades desta. Esse modo de legislar tenderá cada vez mais a aumentar os poderes discricionários da máquina governamental e, em lugar de impor limites ao governo, a se converter em um instrumento auxiliar na execução de seus fins específicos.

O controle democrático do governo e sua limitação pela lei pois, ideais diferentes, que por certo não podem ser simultaneamente concretizados pela atribuição, ao mesmo organismo representativo tanto do poder de legislar como do poder de governar. Embora

possível garantir a realização desses dois ideais, nenhuma nação foi ainda capaz de consegui-la, na prática, por meio de dispositivos constitucionais; só temporariamente, e graças ao predomínio de certas tradições políticas arraigadas, é que os povos se aproximaram dessa condição. Nos últimos tempos, o efeito da estrutura institucional vigente tem sido a progressiva destruição do que restara da tradição do estado de direito.

Nas primeiras fases do governo representativo, os membros do parlamento ainda podiam ser considerados representantes dos interesses gerais, não particulares⁹. Embora os governos precisassem da confiança da maioria do parlamento, isso ainda não implicava a necessidade de manter uma maioria organizada para pôr em prática um programa de ação. Pelo menos em tempos de paz, quase todas as atividades regulares do governo tinham sobretudo um caráter rotineiro, não havendo grande necessidade da autorização parlamentar, exceto para a aprovação do orçamento anual — e este se converteu no principal instrumento de que se valia a Câmara dos Comuns inglesa para controlar diretamente as atividades do governo.

⁹ Edmund Burke pôde ainda descrever um partido como uma honrada associação de homens 'unida para promover, por seus esforços conjugados, o interesse nacional com base em algum princípio acerca do qual todos estão acordes' (Thoughts on the Causes of the Present Discontents, Londres, 1779).

O caráter dos 'legislativos' atuais como decorrência de suas funções governamentais

Embora todos os que conhecem, mesmo superficialmente, a política moderna tenham há muito tempo passado a aceitar tacitamente o caráter atual dos procedimentos parlamentares, quando refletimos a respeito disso vemos que é de fato espantoso o quanto a realidade dos interesses e das práticas do legislativo moderno difere da ideia de que a maioria das pessoas sensatas teria de uma assembleia incumbida de decidir acerca das questões sérias e complicadas relativas ao aperfeiçoamento da ordem jurídica, ou da estrutura de normas em que se deveria travar a luta entre grupos com interesses divergentes. Um observador não familiarizado com as disposições hoje vigentes provavelmente logo concluiria que a política, tal como a conhecemos, é um resultado necessário do fato de que a luta tem lugar na mesma arena em que são fixados os limites que a deveriam conter, e de que as mesmas pessoas que disputam votos, mediante a oferta de favores especiais, têm também a seu cargo a fixação dos limites do poder governamental. Há um evidente antagonismo entre essas duas funções e é ilusório esperar que os representantes se privem daqueles poderes de subornar seus constituintes que lhes permitem preservar sua posição.

Não há exagero em dizer que o caráter dos organismos representativos de hoje foi moldado, ao longo do tempo, quase exclusivamente por suas funções governamentais. Desde os métodos de eleição dos membros, a duração dos mandatos, a divisão da assembleia em partidos organizados, até sua praxe e normas, de procedimento: e em especial, a atitude dos parlamentares, tudo é determinado pela preocupação com medidas governamentais, não com a legislação. Pelo menos nas câmaras baixas, o principal evento anual é o orçamento, que, evidentemente, é o que há de mais distante da legislação propriamente dita.

Tudo isso tende a transformar os parlamentares em agentes dos interesses dos seus constituintes, em vez de representantes: da opinião pública. A eleição de um

homem torna-se uma recompensa pela distribuição de vantagens, não uma expressão da confiança de que o bom senso, a honestidade e a imparcialidade que demonstrou na vida privada continuarão a norteá-lo no serviço público. Os que esperam reeleger-se com base nos visíveis benefícios especiais concedidos aos eleitores pelo seu partido nos três ou quatro anos precedentes vêem-se numa situação que não os estimula a aprovar as leis gerais que na realidade mais corresponderiam ao interesse público.

É sabido que, em decorrência dessa dupla atribuição, o representante típico não tem tempo, interesse, desejo ou competência para preservar, e menos ainda aperfeiçoar, aquelas limitações aos poderes coercitivos do governo que constituem um dos principais objetivos do direito (sendo o outro a proteção contra a violência ou coerção sobre a pessoa por seus semelhantes) — e portanto também, presumivelmente, um dos principais objetivos da legislação. A função governamental das assembleias populares, contudo, não só interfere nos objetivos do legislador como também muitas vezes conflita diretamente com eles.

Citamos anteriormente o comentário de um dos mais argutos observadores do Parlamento britânico (ex-membro da Comissão de Finanças) de que 'o parlamento não tem tempo nem inclinação para o direito (*lawyer's law*)'¹⁰. Vale a pena transcrever agora a descrição mais completa da situação reinante no Parlamento britânico, no início do século, feita por *Sir Courtenay Ilbert*:

A maior parte dos membros não está realmente interessada em questões técnicas do direito e sempre haveria de preferir deixar que os juristas elaborassem suas normas e procedimentos a seu próprio modo. A atividade essencial do Parlamento como legislativo [!] é manter a máquina do Estado em condições de funcionamento. E as leis necessárias para esse fim pertencem não ao domínio do direito privado ou penal, mas ao que se chama no continente de direito administrativo (...). O grosso compêndio de

¹⁰ Ver página 146 do Vol. I desta obra.

Leis de cada ano consistirá em geral de regulamentações administrativas referentes a matérias que escapam à leitura e à prática comuns do advogado.¹¹

Assim como já se aplicava ao Parlamento britânico no início do século, essa descrição corresponde hoje a todos os legislativos democráticos de que tenho notícia. O fato é que os legisladores são em geral bastante ignorantes com relação ao direito propriamente dito, aquele que constitui as normas de conduta justa, ocupando-se sobretudo de certos aspectos do direito administrativo que, pouco a pouco, foram gerando para eles um direito à parte. Isso se verificou até na Inglaterra, onde outrora se compreendia que o direito privado limitava os poderes dos agentes governamentais, tanto quanto dos cidadãos comuns. Em consequência, os ingleses (que um dia já se vangloriaram de que seu país desconhecia o que fosse direito administrativo) estão hoje sujeitos a centenas de órgãos administrativos autorizados a baixar determinações impositivas.

O interesse quase exclusivo dos representantes pela função governamental, em detrimento da função legislativa, decorre de estarem eles cientes de que sua reeleição depende, acima de tudo, da folha de serviços que seu partido puder exibir no plano do governo, não no da legislação. O que os eleitores expressarão nas urnas será sua satisfação com os efeitos imediatos de medidas governamentais, não seu julgamento sobre o efeito de alterações do direito, só perceptíveis a longo prazo. Ciente de que sua reeleição dependerá sobretudo da popularidade de seu partido e do apoio que este lhe dará, o representante individual estará atento basicamente aos efeitos a curto prazo das medidas tomadas por esse partido. O exame dos princípios envolvidos talvez afete sua opção inicial por um partido, mas visto que, uma vez eleito por determinado partido, uma mudança para outro pode ser fatal à sua carreira, ele deixará em, geral essas inquietações aos líderes do partido e mergulhará no trabalho cotidiano que é motivado pelas reivindicações de seus constituintes e envolve, acima de tudo, a administração

¹¹ Courtenay Ilbert, *Legislative Methods and Forms* (Oxford, 1901), página 210.

rotineira. Toda a sua predisposição será, pois, para dizer 'sim' a reivindicações específicas, quando o principal dever de um verdadeiro legislador é dizer 'não' a qualquer reivindicação de privilégio e insistir em que certas coisas simplesmente não se fazem. Qualquer que tenha sido o ideal descrito por Edmund Burke, hoje os partidos são em geral frutos de uma união em torno não de valores mas de propósitos específicos. Não quero negar que, mesmo em nossos dias, muitas vezes se formam partidos em torno de um núcleo unido por princípios ou ideais comuns. Mas, em face da necessidade de atrair seguidores mediante a promessa de outras coisas, raramente ou nunca são capazes de permanecer fieis a seus princípios e conquistar maioria. Sem dúvida, é útil a um partido ter princípios, que lhe permitam justificar a concessão de vantagens especiais a grupos suficientemente numerosos para lhe assegurar um apoio majoritário.

Sob este aspecto, os socialistas têm uma vantagem: até que realizem seu primeiro objetivo — o controle dos meios de produção — e, tendo-o obtido, sejam obrigados a enfrentar a tarefa de atribuir parcelas específicas do produto aos diferentes grupos, mantêm-se unidos por sua crença num princípio comum — ou, pelo menos, numa fórmula verbal como 'justiça social', de cujo vazio ainda não se aperceberam. Podem dedicar mais atenção à montagem de uma nova máquina que a seu uso, depositando todas as suas esperanças no que esta fará quando pronta. Mas estão também, desde o princípio, como vimos, de acordo no tocante à destruição do direito no sentido de normas gerais de conduta justa e à sua substituição por determinações administrativas. Um legislativo socialista seria, portanto, um organismo puramente governamental — provavelmente limitado a endossar o trabalho do órgão burocrático encarregado do planejamento.

A função de traçar os limites da ação governamental requer evidentemente um tipo de pessoa muito diferente daquela interessada sobretudo em assegurar a própria reeleição mediante a obtenção de benefícios especiais para aqueles que a apoiam. Deveríamos confiá-la não a homens que fazem da política partidária o centro de seus

interesses e cujo pensamento é plasmado pela preocupação com as próprias perspectivas de reeleição, mas a pessoas que tivessem granjeado respeito e autoridade no exercício das atividades comuns da vida, que seriam eleitas por serem consideradas mais experientes, sábias e justas e às quais se permitiria então dedicar todo seu tempo aos problemas do aperfeiçoamento, a longo prazo, da estrutura jurídica que rege todas as ações, inclusive as do governo. Teriam tempo suficiente para aprender seu ofício de legislador, o que lhes permitiria não se sentirem enfraquecidas ou desprezadas por essa burocracia que hoje é quem de fato faz as leis, visto que as assembleias representativas não têm tempo para isso.

Na verdade, o que há de mais flagrante nessas assembleias é que a atividade considerada primordial de um legislativo é constantemente relegada e um número crescente das funções que o homem do povo supõe constituírem a principal ocupação dos legisladores é de fato desempenhado por funcionários públicos. É em grande parte por se ocuparem os legislativos do que é de fato administração discricionária que o verdadeiro trabalho de elaboração das leis fica cada vez mais a cargo da burocracia, a qual, obviamente, tem pouco poder para restringir as decisões governamentais dos 'legislativos', por sua vez ocupados demais para legislar.

Não é menos significativo que, quando os parlamentos são obrigados a se ocupar da verdadeira elaboração de leis em questões que envolvem fortes convicções morais e que muitos representantes vêem como matéria de consciência, como a pena de morte, o aborto, o divórcio, a eutanásia, o uso de drogas (entre as quais o álcool e o fumo), a pornografia, etc., os partidos julgam necessário relaxar o controle sobre o voto de seus membros — o que se verifica, na verdade, sempre que interessa de fato apurar antes a *opinião* dominans sobre questões de vulto que pontos de vista sobre medidas específicas. Esse fato demonstra que não existem realmente linhas simples a separar os cidadãos em distintos grupos de pessoas acordes entre si acerca de uma variedade de princípios, como o faz supor a organização partidária. Estar de acordo no tocante à

obediência a certos princípios é bem diferente de estar de acordo no tocante à maneira de distribuir diversos benefícios.

Uma ordenação pela qual o interesse da autoridade suprema volta-se sobretudo para o governo, não para o direito, só pode dar lugar à preponderância cada vez maior do governo sobre o direito — e a progressiva ampliação das atividades governamentais é em boa parte fruto dessa ordenação. É ilusão esperar que homens que devem sua posição ao poder de distribuir benefícios resírinjam sua margem de ação com normas inflexíveis que proíbam todo privilégio. Confiar a lei a governantes eleitos é como confiar à raposa o galinheiro — logo não haverá mais nada, pelo menos nenhuma lei no sentido de limitação dos poderes discricionários do governo. Em razão dessa falha na construção de nossas democracias supostamente constitucionais, conseguimos de fato restaurar aquele poder ilimitado que os *Whigs* do século XVIII diziam ser 'coisa tão selvagem e monstruosa que, se é natural desejá-la, é igualmente natural combatê-la'¹².

A legislação partidária conduz à decadência da sociedade democrática

Um sistema em que qualquer pequeno grupo é capaz de chantagear toda uma sociedade caso represente o equilíbrio entre grupos opostos, podendo extorquir privilégios especiais em troca do seu apoio a um partido, pouco tem a ver com democracia ou com 'justiça social'. É, no entanto, o produto inevitável do poder ilimitado de uma assembleia eletiva única, que pratica a discriminação devido ao fato de não restringir

seus poderes quer a legislar no verdadeiro sentido, quer a governar de acordo com uma lei que não pode alterar.

Esse sistema não só engendrará um governo movido pelas chantagens e pela corrupção, como produzirá leis que a maioria desaprova e cujos efeitos, no decorrer do tempo, podem levar ao declínio da sociedade. Quem sustentaria seriamente que a mais,

¹² Em *Cato's Letters* 9 de fevereiro de 1722, na edição de D. L. Jacobson referida na nota 3, deste Capítulo.

decisiva lei da história moderna da Grã-Bretanha, a Lei de Disputa Sindicais, de 1906, foi expressão da vontade da maioria?¹³ É bastante duvidoso que esse projeto de lei — 'elaborada pela primeira geração de parlamentares do Partido Trabalhista'¹⁴ e unanimemente rejeitado pelo Partido Conservador, na oposição — tenha sido aprovado inclusive pela maioria dos membros do Partido Liberal, então no governo. Contudo, o Partido Liberal, para permanecer majoritário, dependia do apoio dos trabalhistas e, embora o projeto tenha causado maior escândalo aos principais representantes da tradição constitucional britânica que qualquer outro ato da história moderna do legislativo¹⁵, os espetaculares privilégios legais que concedeu aos sindicatos tornaram-se, desde então, a causa fundamental da progressiva deterioração da economia britânica.

Dado o caráter atual do Parlamento, tampouco há muita esperança de que essa instituição se mostre mais capaz de se desincumbir inteligentemente das tarefas legislativas cruciais que a aguardam, como a limitação dos poderes de todas as pessoas jurídicas ou a proibição das restrições à concorrência. Há razões para se temer que esses assuntos sejam decididos sobretudo com base na popularidade ou impopularidade dos grupos diretamente afetados, e não numa compreensão das exigências de um sistema de mercado atuante.

Outra tendência peculiar do governo, nascida da necessidade de granjear votos mediante o favorecimento de determinados grupos ou atividades, atua indiretamente por meio da necessidade de conquistar o apoio desses vendedores de ideias de segunda mão, sobretudo, nos atuais meios de comunicação, que determinam em grande parte a opinião pública. Entre outras manifestações, isso se revela num apoio à arte moderna

¹³ Ver Gerald Abrahams, *Trade Unions and the Law* (Londres, 1968).

¹⁴ Robert Moss, *The Collapse of Democracy* (Londres, 1975), página 102: 'Assim os liberais, que incautamente aprovaram um projeto de lei elaborado pela primeira geração de parlamentares trabalhistas em cumprimento a uma promessa eleitoral, não tinham a menor ideia do que estavam fazendo'.

¹⁵ Cf. a citação de P. Vinogradoff no Vol. I desta obra, página 166, nota 32, e a passagem de A. V. Dicey, Lord MacDermot e J. A. Schumpeter citada em meu livro *The Constitution of Liberty* (Londres e Chicago, 1960) (Os Fundamentos da Liberdade, São Paulo e Brasília, 1983, página 324), página 504, nota 3, 16 Cf. a última seção do Capítulo 1 do Vol. I e o Capítulo 8 do Vol. II desta obra, bem como K. R. Popper, *The Open Society and its Enemies* (Londres, 1945; 6ª ed. t 1966), Vol. .1, página 121.

que em nada interessa à maioria do povo e, sem dúvida, também em parte do auxílio dado pelo governo ao desenvolvimento tecnológico (a ida à Lua!), patrocínios muito questionáveis mas que podem valer a um partido a simpatia e a adesão dos intelectuais que dirigem os meios de comunicação de massa.

O termo democracia, quando não é utilizado simplesmente como sinônimo de igualitarismo, vem-se tornando cada vez mais a designação dos próprios processos de compra de voto, para aplacar e compensar aqueles grupos de interesse que, em tempos mais ingênuos, eram qualificados de 'interesses sinistros'. Mas o que nos importa no momento é mostrar que a responsabilidade disso cabe não à democracia enquanto tal, mas à forma particular de democracia que hoje praticamos. Acredito mesmo que, se seleccionássemos por sorteio cerca de quinhentas pessoas amadurecidas e deixássemos que se dedicassem durante vinte anos à tarefa de aperfeiçoar as leis, guiadas exclusivamente por sua consciência e desejo de serem respeitadas, obteríamos uma amostra muito mais representativa da verdadeira opinião do povo do que aquela resultante do atual sistema de leilão, pelo qual, a cada eleição-, confiamos o poder de legislar aos que prometem a seus partidários os maiores benefícios especiais. Mas, como haveremos de mostrar adiante, há sistemas alternativos de democracia melhores que esse de uma assembleia única e onipotente, dotada de poderes ilimitados, gerador do sistema político de chantagem e de corrupção.

A superstição construtivística da soberania

A concepção de que a maioria do povo (ou seus representantes eleitos) deve ter a liberdade de decretar tudo que possa decidir por comum acordo, devendo ser encarada nesse sentido como onipotente, está estreitamente relacionada à concepção da soberania popular. Seu erro reside não na crença de que todo poder existente deve pertencer ao povo e de que os desejos deste devem ser expressos por decisões majoritárias, mas na convicção de que essa fonte máxima do poder deve ser ilimitada,

ou seja, na própria ideia de soberania. A pretensa necessidade lógica de tal fonte ilimitada de poder simplesmente não existe. Conforme já vimos, a crença em semelhante necessidade é produto da falsa interpretação construtivística sobre a formação das instituições humanas, que procura atribuí-las todas a um planejador inicial ou a algum ato deliberado de vontade. A fonte básica da ordem social não é, contudo, uma decisão deliberada de adotar certas normas comuns, mas a existência, entre as pessoas, de determinadas concepções sobre o certo e o errado. O que possibilitou a Grande Sociedade não foi uma imposição deliberada de normas de conduta, mas o desenvolvimento dessa espécie de normas entre homens que pouco sabiam acerca das consequências futuras de sua observância geral.

Uma vez que todo poder se fundamenta em opiniões preexistentes, durando apenas enquanto estas prevalecem, tal poder não tem como fonte nenhuma entidade real nem foi criado por qualquer vontade deliberada. A concepção da soberania baseia-se numa construção lógica enganosa que parte da premissa de que as normas existentes e as instituições são fruto de uma vontade uniforme que pretendeu criá-las.

Todavia, longe de surgir de semelhante vontade preexistente, capaz de impor as normas que queira, uma sociedade de homens livres pressupõe que todo poder; seja limitado pelas convicções comuns, que os unem e que, onde não há acordo, não existe poder¹⁶.

Exceto nos casos em que a unidade política é criada por conquista, os homens não reconhecem um poder para autorizá-la a agir como lhe aprouver, e sim incumbem alguém de agir em conformidade com certas concepções comuns sobre o que é justo. Não se trata de existir primeiro uma sociedade que então passa a adotar normas; há, antes, normas comuns que transformam bandos dispersos em sociedades. As condições de submissão à autoridade reconhecida tornam-se um limite permanente aos seus

¹⁶ Cf. a última seção do Capítulo 1 do Vol. I e o Capítulo 8 do Vol. II desta obra, bem como K. R. Popper, *The Open society and its Enemies* (Londres, 1945; 6º, 1966). Vol. I, página 121.

poderes porque são a condição da integridade e até da existência do Estado — e, na era liberal, entendia-se que essas condições de submissão implicavam que a coerção só poderia ser empregada para aplicar reconhecidas normas gerais de conduta justa. A ideia de que deve existir uma vontade ilimitada como fonte de todo poder é uma invenção dos construtivistas — uma ficção tornada necessária pelos falsos pressupostos factuais do positivismo jurídico, mas sem relação com as causas reais do reconhecimento da autoridade.

A primeira coisa que deveríamos sempre indagar, ao observarmos a estrutura dos poderes governamentais, não é quem possui esse ou aquele poder, mas se o exercício desse poder por qualquer órgão é justificado pelas condições implícitas de submissão a ele. O limite supremo do poder não é, portanto, a vontade de uma pessoa em questões específicas, mas algo muito diverso: a coincidência de opiniões entre membros de determinado grupo territorial, no tocante a normas de conduta justa. A famosa proposição de Francis Bacon, fonte original do positivismo jurídico, de que 'um poder supremo e absoluto não pode impor limites a si mesmo, e tampouco pode ser permanente aquilo que é revogável pela própria natureza'¹⁷, pressupõe, portanto, equivocadamente, que todo poder deriva de um ato intencional de vontade. Mas a resolução de 'nos deixarmos governar por um homem bom, mas o afastarmos se for injusto', não significa que lhe conferimos poderes ilimitados ou poderes que já possuímos! O poder não emana de uma fonte única; funda-se antes na adesão da opinião comum a certos princípios e não vai além dessa adesão. Embora não possa limitar efetivamente os próprios poderes, a fonte suprema de decisões deliberadas é ela mesma limitada pela fonte desse poder, que é não um outro ato de vontade, mas um estado reinante de opinião. Não há motivo para que a submissão ao Estado, e portanto a autoridade deste, continue a existir após a apropriação de poderes arbitrários que nem têm o respaldo popular nem podem ser eficazmente impostos pelo governo usurpador.

¹⁷ Apud C. H. McIlwain, *The High Court of Parliament* (Yale University Press, 1910).

No mundo ocidental, a soberania ilimitada foi raras vezes reivindicada até o surgimento do absolutismo no século XVI. Certamente não foi concedida aos príncipes medievais, que quase nunca a reclamara. E, conquanto tenha sido reivindicada com sucesso pelos monarcas absolutos da Europa continental, não foi verdadeiramente aceita como legítima senão depois do advento da democracia moderna, herdeira, quanto a esse aspecto, da tradição do absolutismo. Até então mantivera-se viva a ideia de que a legitimidade se fundava, em última instância, na aprovação, pelo povo em geral, de certos princípios fundamentais que constituíam a base e o limite de todo governo, e não na sua anuência a medidas particulares. Mas quando essa anuência explícita, concebida como um controle imposto ao governo, passou a ser considerada a única fonte do poder, a concepção do poder ilimitado foi envolvida, pela primeira vez, numa aura de legitimidade.

A ideia de que a onipotência de uma autoridade está relacionada com a origem de seu poder é, pois, em essência, uma degeneração que, sob a influência da abordagem construtivística do positivismo jurídico, se manifestou onde quer que a democracia tivesse vigorado por algum tempo. Não se trata absolutamente, no entanto, de uma consequência necessária da democracia, sendo mera consequência da crença ilusória de que, uma vez adotados os procedimentos democráticos, tudo que é apurado pelo mecanismo de verificação da vontade da maioria corresponde de fato à *opinião* de uma maioria, não havendo limites para o número de questões em que a concordância da maioria pode ser avaliada por esse processo. Essa crença foi fomentada pela ideia ingênua de que dessa forma o povo 'estava agindo em conjunto', e difundiu-se uma espécie de conto de fadas segundo o qual 'o povo' é que faz a ação, o que seria moralmente preferível às ações isoladas dos indivíduos. Por fim, essa fantasia gerou a curiosa ideia de que o processo democrático de tomada de decisão visa sempre ao bem comum — sendo este definido como os resultados a que se pode chegar pelos procedimentos democráticos. O absurdo disso evidencia-se no fato de que

procedimentos diferentes, conquanto igualmente justificáveis, com vistas a uma decisão democrática podem produzir resultados muito diversos.

A indispensável divisão dos poderes das assembleias representativas

Rara a teoria clássica do governo representativo, seu objetivo poderia ser alcançado permitindo-se que a divisão entre o legislativo e o executivo coincidissem com a divisão entre uma assembleia representativa eleita e um corpo administrativo por ela designado. Não conseguiu, estabelecer essa divisão, porque havia obviamente razões tão fortes a favor do governo democrático quanto a favor da legislação democrática, e a assembleia única eleita por via democrática arrogou-se inevitavelmente tanto o direito, de conduzir o governo como o poder de legislar. Passou então a combinar os poderes legislativos com os poderes executivos. O resultado foi a restauração da monstruosa instituição de um poder absoluto, não restringido por quaisquer normas. Confio em que chegará o dia em que as pessoas sentirão, ante a ideia de um corpo de homens dotado do poder de determinar tudo o que queira, mesmo que autorizado pela maioria dos cidadãos, o mesmo horror que hoje nos infundem praticamente todas as demais formas de governo autoritário. Trata-se de uma instituição geradora de barbarismo, não por ser o poder confiado a bárbaros, mas por ficar ele isento da sujeição a qualquer norma, o que gera efeitos inevitáveis, sejam quais forem os homens a quem é confiado. É bem possível que pessoas comuns tenham em geral um senso de justiça mais forte que o de qualquer elite intelectual guiada pela ânsia de reconstruir deliberadamente a sociedade; não obstante, quando não limitadas por quaisquer normas, é provável que elas ajam mais arbitrariamente que qualquer elite ou mesmo um monarca único submetidos a essa restrição. Isso acontece não por ser o homem comum indigno de confiança, mas porque essa confiança faz com que lhe seja atribuída uma tarefa acima da capacidade humana.

Embora o governo propriamente dito não possa ser estritamente cerceado por normas no desempenho de seus encargos característicos, seu poder deve, por isso

mesmo, ser sempre limitado em extensão e alçada, isto é, restrito à administração de um conjunto nitidamente circunscrito de recursos confiados a seus cuidados. No entanto, todo poder que não esteja assim restrito a um conjunto determinado de bens materiais, possuindo extensão ilimitada, deveria ser restringido à aplicação de normas gerais; por outro lado, os que têm o poder de legislar deveriam ser limitados a dispor sobre a aplicação dessas normas gerais, sem nenhum poder de decisão sobre medidas particulares. Em outras palavras, um poder supremo deveria estar sujeito à prova de justiça, sendo livre em suas decisões apenas na medida em que estiver disposto a adotar um princípio que deve ser aplicado em todas as situações análogas.

As constituições tiveram por objetivo impedir toda ação arbitrária. Mas, embora nenhuma delas o tenha ainda conseguido, a crença de que essa meta foi alcançada levou a que se passasse a considerar os termos 'arbitrário' e 'inconstitucional' como equivalentes. Contudo, a prevenção da arbitrariedade, apesar de ser um dos seus objetivos, não constitui, de modo algum, um efeito necessário da obediência a uma constituição. A confusão sobre essa matéria é fruto da concepção equivocada do positivismo jurídico. Testar se determinada constituição atende às finalidades das constituições é, de fato, a forma eficaz de prevenir a arbitrariedade, mas isso não significa que toda constituição sirva de prova adequada do que é arbitrário, ou que algo permitido por uma constituição não possa, ainda assim, ser arbitrário.

Se o poder supremo deve sempre dar prova da justiça de suas intenções submetendo-se a normas gerais, fazem-se necessárias disposições institucionais que assegurem o predomínio constante das normas gerais sobre os desejos particulares dos detentores da autoridade — mesmo nos casos em que uma ampla maioria apoia uma determinada ação, enquanto uma minoria estaria disposta a adotar uma norma que a tornasse impossível. (As duas atitudes não são incompatíveis, visto que seria perfeitamente racional preferir que ações do gênero em questão fossem inteiramente proibidas, embora optando, na medida em que são permitidas, por uma em particular.) Ou, para expressá-lo de outra forma, mesmo a mais ampla maioria, em seus atos

coercitivos, só deveria ter permissão para romper uma norma previamente estabelecida quando expressamente disposta a revogá-la e a adotar uma nova. A legislação, no verdadeiro sentido, deve ser sempre um compromisso de agir segundo princípios expressos, não uma decisão sobre como agir em determinada situação. Deve, portanto, visar essencialmente a efeitos a longo prazo e voltar-se para um futuro cujas circunstâncias específicas ainda não se conhecem; e as leis resultantes devem ter por finalidade auxiliar pessoas desconhecidas na consecução de seus propósitos igualmente desconhecidos. O bom desempenho dessa tarefa requer não homens envolvidos com situações particulares ou comprometidos com a defesa de interesses específicos, mas homens livres para encarar suas atribuições do ponto de vista da conveniência, a longo prazo, das normas estabelecidas para o conjunto da comunidade.

Embora a verdadeira legislação seja assim, ainda mais do que a elaboração de uma constituição, essencialmente uma tarefa que requer a consideração de efeitos remotos, difere desta última por ser uma tarefa contínua, um esforço permanente para aperfeiçoar pouco a pouco as leis e adaptá-las a novas condições — prestando auxílio sobretudo quando a jurisdição não consegue acompanhar o ritmo de uma rápida evolução dos fatos ou das opiniões. Mesmo que só a longos intervalos requeira decisões formais, demanda aquela espécie de aplicação e de estudo constantes para os quais os políticos, ocupados em cortejar seus eleitores e de todo absorvidos por assuntos prementes a exigir pronta solução, realmente não terão tempo.

A função de legislar propriamente dita difere da de elaborar uma constituição também porque dirá respeito a normas de caráter mais geral que aquelas contidas numa constituição. Uma constituição trata sobretudo da organização do governo e da alocação dos diferentes poderes às várias instâncias dessa organização. Ainda que muitas vezes seja desejável, para lhes, conferir uma proteção especial; incluir nos documentos formais que 'constituem' a organização do Estado alguns princípios de justiça substantiva, uma constituição, contínua sendo essencialmente uma superestrutura erigida para servir à aplicação das concepções existentes de justiça, não para

expressá-las: pressupõe a existência de um sistema de normas de conduta justa e estabelece apenas um mecanismo para sua aplicação regular.

Não precisamos nos alongar mais sobre isso no momento, já que tudo que nos interessa assinalar aqui é que o mister da verdadeira legislação é tão diverso do da elaboração de uma constituição quanto o é do de governar, sendo tão importante distingui-lo de um quanto do outro. Disto se segue que, para evitar essa confusão, se impõe um sistema de corpos representativos em três níveis: um se ocuparia da estrutura semi-permanente da constituição e só precisaria atuar a longos intervalos, quando se julgasse necessário alterar essa estrutura; outro teria o encargo permanente de promover o aperfeiçoamento gradual das normas gerais de conduta justa; enquanto o terceiro seria incumbido da condução rotineira do governo, isto é, da administração dos recursos a ele confiados.

Democracia ou demarquia?

Não podemos analisar mais detidamente aqui as mudanças por que passou o significado do conceito de democracia em decorrência de seu transplante, cada vez mais comum, do campo político, ao qual é apropriado, para outras esferas, a que sua aplicação é extremamente duvidosa¹⁸. Tampouco podemos examinar se o abuso persistente e deliberado do conceito pelos comunistas em expressões como 'democracias populares', nas quais estão obviamente ausentes até as mais básicas características de uma democracia, não o torná inadequado para designar o ideal que, no princípio, pretendia expressar. Mencionamos essas tendências simplesmente porque estão contribuindo para privar ainda mais o termo 'democracia' de um significado claro e transformá-lo num fetiche verbal usado para envolver com um halo de legitimidade quaisquer exigências de um grupo desejoso de moldar algum aspecto da sociedade a seu bel prazer.

¹⁸ Ver a este respeito Wilhelm Hennis, *Demokratisierung: Zur Problematik eines Begriffs*. (Colônia, 1970).

A legitimidade das reivindicações de maior democracia torna-se particularmente questionável quando estas dizem respeito ao modo como são geridos vários tipos de organização. Os problemas aí envolvidos evidenciam-se de imediato quando se pergunta quem deve ser considerado 'membro' dessas organizações para o qual se reivindica participação. Não é nada óbvio que uma pessoa que julgue do seu interesse vender os próprios serviços a uma organização deva, por conseguinte, adquirir também voz ativa na sua administração ou na fixação de suas metas. Todos sabemos que o comando de um exército em campanha não admitiria uma gestão democrática. O mesmo se dá em operações simples, como a construção de uma casa, a direção de uma empresa ou da máquina burocrática do governo.

E quem são os 'membros' de um hospital, de um "notei, de um clube, de um estabelecimento de ensino ou de uma loja? Os que prestam serviço a essas instituições, os que se valem dos serviços por elas prestados ou os que fornecem os meios materiais necessários a essa prestação de serviços? Faço estas perguntas apenas para demonstrar que, embora todos o utilizemos sentindo-nos na obrigação de defender o ideal que expressa, o termo democracia deixou de designar uma concepção definida, que alguém possa abraçar sem maiores explicações. Em alguns dos sentidos em que é hoje frequentemente empregado, tornou-se mesmo uma grave ameaça aos ideais que outrora pretendeu expressar. Embora eu acredite firmemente que o governo deve agir segundo princípios aprovados pela maioria do povo, sendo isso indispensável à preservação da paz e da liberdade, devo admitir com franqueza que, se a democracia é entendida como governo conduzido pela vontade irrestrita da maioria, então não sou democrata e considero inclusive tal governo pernicioso e, a longo prazo, inexequível.

Já indagamos anteriormente se os que crêem no ideal original de democracia podem ainda se utilizar dessa antiga designação para expressá-lo. Cheguei a duvidar seriamente da conveniência disso e sinto-me cada vez mais convencido de que, se

quisermos preservar o ideal original, talvez devamos inventar para ele um novo nome. O que nos falta é uma palavra que expresse o fato de que a *vontade* da maioria só se torna imperativa e obrigatória às demais pessoas se a primeira provar sua intenção de agir com justiça, submetendo-se a uma norma geral. Isso requer um nome que indique um sistema onde o que confere à maioria um poder legítimo não é a simples força, mas a convicção comprovada de que ela considera justo o que decreta.

Acontece que a palavra grega 'democracia' foi formada pela combinação da palavra que designava povo (*demós*) com o termo, dentre os dois disponíveis para designar poder, que ainda não fora utilizado nesse tipo de combinação para outros fins — a saber, *kratos* (ou o verbo *kratem*). No entanto, ao contrário do verbo alternativo *archein* (usado em vocábulos como monarquia, oligarquia, anarquia, etc.), *kratein* parece enfatizar a força bruta, e não o governo segundo normas. Este último radical não podia ser usado na Grécia antiga para formar o termo *demarquia* como designação de um governo pelo povo porque a palavra *demarca* já fora adotada (pelo menos em Atenas) para indicar o cargo de chefia de um grupo ou distrito local (*demo*) não podendo mais, portanto ser aproveitada para a denominação do governo exercido pelo conjunto do povo. Isso não nos impede mais de adotar hoje o termo *demarquia* para exprimir o ideal para cuja designação o termo *democracia* foi originalmente adotado, ao suplantando pouco a pouco a expressão mais antiga, *isonomia* que expressava o ideal de uma lei aplicável igualmente a todos¹⁹. Teríamos, assim, o novo nome de que precisamos se o ideal básico numa época em que, em decorrência do crescente abuso do termo democracia para designar sistemas que levam criação de novos privilégios

¹⁹ Depois de ter sugerido pela primeira vez o termo 'demarquia' (num artigo sobre The Confusion of language in Political Thought; Occasional Paper 20 do Institute of Economic Affairs, Londres, 1968), observei que o problema terminológico foi examinado, com algum detalhe, na literatura alemã. Ver, em particular, os estudos de Christian Meier: 'Drei Bemerkungen zur Vor- und Frühgeschichte des Begriffes Demokratie' em *Discórdia Concors*, Festschrift für Edgar Bonjour (Basileia, 1968); *Die Entstehung des Begriffes 'Demokratie'* (Frankfurt a. M., 1970); e sua contribuição para o verbete 'Demokratien' O. Brunner, W. Conze e R. Kosselek (orgs) *Geschichtliche Grundbegriffe, Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland* (Stuttgart, Vol. I, 1972), que trazem todas as novas referências à discussão.

mediante coalizões ou grupos organizados, mais e mais pessoas se voltarão contra o sistema vigente. Para que uma reação tão justificada contra o abuso do termo não venha a desacreditar o próprio ideal, induzindo as pessoas a aceitar, em sua desilusão, formas de governo muito menos desejáveis, talvez precisemos ter, para designar o velho ideal, uma nova palavra, como demarquia, não contaminada pelo abuso prolongado.

CATORZE

Capítulo 14 - O setor público e o setor privado

A distinção entre legislação e tributação é essencial à liberdade.

WILLIAM PITT, CONDE DE CHATHAM*

A dupla função do governo

Como tratamos neste livro sobretudo dos limites que uma sociedade livre deve impor aos poderes coercitivos do governo, o leitor pode ter a falsa impressão de que consideramos a aplicação das leis e a defesa contra inimigos externos as únicas funções legítimas do governo. Alguns teóricos do passado defenderam de fato a ideia desse 'Estado com poderes limitados'¹. Talvez em certas condições, em que um aparelho governamental pouco desenvolvido ainda mal consegue desempenhar essa função essencial, seja na verdade prudente limitá-lo a isso, uma vez que um encargo adicional estaria acima de sua capacidade restrita e a tentativa de superá-la o impossibilitaria de proporcionar até mesmo as condições indispensáveis ao funcionamento de uma sociedade livre. Estas considerações não se aplicam, no entanto, às sociedades ocidentais desenvolvidas, e nada têm a ver com o objetivo de assegurar a liberdade individual a todos ou com a mais ampla utilização das forças ordenadoras espontâneas de uma Grande Sociedade.

Longe de defender esse 'Estado com poderes limitados'², consideramos inquestionável que numa sociedade desenvolvida é dever do governo usar seu poder

* A epígrafe foi extraída de um pronunciamento de William Pitt à Câmara dos Comuns em 14 de janeiro de 1766, *Parliamentary History of England* (Londres, 1813), Vol. 16. É digno de nota que parecia então a Pitt que os assuntos trazidos ao Parlamento envolvendo a coerção de pessoas físicas compreendiam apenas as medidas tributárias, uma vez que as demais normas obrigatórias de conduta justa consistiam sobretudo em direito comum, não em direito estatutário, sendo portanto consideradas estranhas ao interesse normal de um corpo ocupado em governar e não em fazer leis.

¹ Mancur Olson, Jr. *The Logic of Collective Action* (Harvard University Press, 1965).

² Sobre a recente e importante discussão do 'Estado com poderes limitados' em Robert Nozick, *Anarchy, State, and Utopia* (Nova Iorque, 1974), ver o Prefácio ao presente volume.

para arrecadar fundos por meio da tributação, de modo a fornecer uma série de serviços que, por várias razões, ou o mercado não pode prestar; ou não pode prestar adequadamente. Na verdade pode-se afirmar que, mesmo que nada mais justificasse a coerção, já que todos obedecem voluntariamente às normas tradicionais de conduta justa, haveria ainda fortes razões para dotar as autoridades territoriais poder de exigir dos habitantes uma contribuição para um fundo comum; o qual pudessem esses serviços ser financiados. A alegação de que, quando é possível induzi-lo a fornecer os serviços requeridos, o mercado constitui o método mais eficaz de fazê-lo, não implica que não possamos recorrer a outros quando este não é aplicável. Tampouco é sensato questionar seriamente que, no caso de certos serviços que só podem ser fornecidos se todos os beneficiários forem obrigados a contribuir para seu financiamento, porquanto esses serviços são se restringem aos que se dispõem a pagar por eles, apenas o governo deveria estar autorizado a fazer uso desses poderes coercitivos.

Uma discussão apropriada sobre como se deveria regular a prestação desses serviços pelo governo, ou controlar a arrecadação e administração dos recursos materiais postos à disposição dele para esse fim, exigiria outro volume mais ou menos das dimensões deste. Tudo que faremos aqui, num único capítulo, é indicar o vasto campo dessas atividades perfeitamente legítimas que o governo, enquanto administrador de recursos comuns, pode exercer. O objetivo deste rápido exame não pode ser mais que o de anular a impressão de que, ao limitar as atividades *coercitivas* e o monopólio governamental à aplicação de normas de conduta justa, à defesa e à cobrança de impostos para custear suas atividades, queremos restringir por completo o governo a essas funções.

Embora seja a posse de poderes coercitivos o que permite ao governo obter recursos para prestar serviços que não podem ser fornecidos comercialmente, isso não significa que lhe caiba o direito de se valer desses poderes enquanto fornecedor ou organizador de serviços desse gênero. Veremos que nem mesmo a necessidade de empregar poderes coercitivos para levantar os recursos indispensáveis implica

necessariamente que aqueles serviços devam ser também organizados pelo governo. O fato de a organização dos serviços feita pelo governo ser por vezes a forma mais eficaz de propiciá-los de certo não significa que, enquanto responsável por eles, o governo precise ou deva arrogar-se quaisquer dos atributos de autoridade e respeito a que faz jus no exercício de suas funções precípuas (e que, especialmente na tradição germânica, encontraram sua mais marcante expressão na mística do *Hoheit* e *Herrschaft*). Na verdade, é da maior importância fazermos clara distinção entre esses dois encargos inteiramente diversos do governo, não lhe conferindo, em suas funções de provedor de serviços, a autoridade que lhe atribuímos na aplicação das leis e na defesa contra o inimigo. Não há razão alguma para que essa autoridade ou direito exclusivo sejam transferidos aos órgãos de serviço puramente utilitários, confiados ao governo porque só ele é capaz de financiá-los. Nada há de repreensível em tratar esses órgãos como aparelhos puramente utilitários, tão úteis quanto o açougue ou a padaria, não mais que isso — e, de certo modo, mais suspeitos em razão dos poderes coercitivos de que se podem valer para cobrir seus custos. A democracia moderna, se é tantas vezes incapaz de mostrar, pela lei, o respeito que lhe é devido, tende também a exaltar indevidamente o papel do Estado em suas funções de provedor de serviços e a reivindicar para ele, nessa qualidade, privilégios que só deveria possuir enquanto defensor da lei e da ordem.

Bens coletivos

A eficiência da ordem de mercado e da instituição da propriedade privada funda-se no fato de que, em geral, os produtores dos diferentes bens e serviços são capazes de determinar quem se beneficiará destes e quem os custeará. A condição de que os benefícios decorrentes da atividade de uma pessoa se restringiam aos que se dispõem a pagar por eles e sejam negados aos que não se dispõem (e, do mesmo modo, que todo dano causado deve ser indenizado) é amplamente atendida no tocante a mercadorias de propriedade privada: a posse de determinado bem móvel geralmente permite ao proprietário controlar a maior parte dos efeitos benéficos ou danosos de seu uso. Mas tão logo passamos de mercadorias, no sentido estrito, para à terra, isso só se aplica até

certo ponto. Muitas vezes não se pode restringir os efeitos do que se faz com a própria terra a seus limites específicos, dando-se origem àqueles 'efeitos de vizinhança' ou externalidades que não serão levados em conta enquanto o proprietário só for obrigado a considerar os efeitos que ocorrem em sua propriedade. Daí surgem também os problemas relativos à poluição do ar ou da água, etc. Nesses aspectos, os cálculos que fazem os indivíduos, levando em conta apenas os efeitos sobre seus domínios protegidos, não assegurarão o equilíbrio entre custos e benefícios, que em geral só será alcançado no caso de determinados bens móveis, cujo uso produzirá efeitos que atingirão unicamente o proprietário.

Há casos em que as condições exigidas pelo mercado para desempenhar sua função ordenadora só são atendidas no tocante a alguns dos resultados das atividades dos indivíduos. Essas atividades ainda serão, no conjunto, orientadas eficazmente pelo mecanismo de preços, embora alguns de seus efeitos recaiam sobre outras pessoas que não pagam pelos benefícios auferidos ou não são compensadas pelo dano a eles infringido. Nessas circunstâncias, os economistas; falam de efeitos *externos* (*positivos ou negativos*). Em outras situações, no, entanto, é impossível, do ponto de vista técnico, ou; seria proibitivamente oneroso restringir certos serviços de modo que estes só po demser fornecidos ao conjunto da população (ou, pelo menos, teriam custo e maior eficiência). Dessa categoria fazem parte não só casos óbvios como a proteção contra a violência e as epidemias, ou contra forças naturais como inundações ou avalanches, mas também muitas das comodidades que tornam tolerável a vida nas cidades modernas: maioria das estradas (exceto algumas rodovias de grande extensão, em que é possível cobrar pedágios), a estipulação de padrões de medida e o fornecimento de muitos tipos de informação, seja por meio de cadastros imobiliários, mapas e estatísticas, seja pela verificação da qualidade de certos bens ou serviços oferecidos no mercado. Em muitos casos, a prestação de serviços poderia não proporcionar ganho algum aos que a assumem, motivo pelo qual tais serviços não serão fornecidos pelo mercado. Estes

constituem os bens coletivos ou públicos propriamente ditos, para cujo fornecimento é preciso criar um método que não o da venda aos usuários individuais.

Pode-se pensar a princípio que a coerção seria desnecessária para esses fins, porquanto o reconhecimento de um interesse comum que só a ação comum pode satisfazer induziria um grupo de pessoas sensatas a participar da organização desses serviços e a pagar por eles. Mas, embora provável em grupos relativamente menores, isso certamente não ocorre em grandes grupos. Nestes, as pessoas em sua maioria, por mais que desejem a prestação desses serviços, terão razões para crer que os resultados não serão afetados quer elas próprias concordem ou não em contribuir para seu custeio. Tampouco qualquer pessoa que concorde em contribuir poderá ter certeza de que os demais também o farão, permitindo, assim, a consecução do objetivo. Na verdade, considerações perfeitamente racionais induzirão cada indivíduo a se recusar a contribuir, embora desejando que todos os outros o façam³. Se, por outro lado, ele sabe que a obrigatoriedade só pode ser adotada caso se aplique a todos, inclusive a ele próprio, será racional de sua parte aceitá-la, uma vez que ela se aplique também aos demais. Em muitas circunstâncias, este será o único meio possível de fornecer bens coletivos desejados por todos, ou pelo menos por uma grande maioria.

Essa forma de coerção à ação positiva não tem, contudo, uma moralidade tão óbvia quanto a das normas que simplesmente impedem o indivíduo de infringir o domínio protegido de outrem. Suscita sérios problemas, em particular quando o bem coletivo em questão não é desejado por todos ou pelo menos por uma maioria considerável. Não obstante, será evidentemente do interesse dos vários indivíduos concordar com a arrecadação compulsória de recursos a serem utilizados também para propósitos que não lhes interessam, na medida em que os demais sejam igualmente obrigados a contribuir para os fins que eles próprios desejam, mas não os demais. Embora isso dê a impressão de que os indivíduos estariam sendo compelidos a servir a

³ Ver Mancur Olson, Jr, op. cit. e os vários importantes estudos de R. H. Coase sobre esta questão.

propósitos que não lhes interessam, é mais realístico encará-lo como uma espécie de troca: cada um concorda em contribuir para um fundo comum segundo os mesmos princípios uniformes, entendendo que suas aspirações com relação aos serviços a serem com ele financiados serão satisfeitas proporcionalmente às suas contribuições. Na medida em que cada um pode esperar obter desse fundo comum serviços que lhe são mais valiosos que a contribuição que é obrigado a dar, será de seu interesse submeter-se à coerção. Visto que no caso de muitos bens coletivos não será possível delimitar com algum grau de precisão quem serão seus beneficiários e em que medida o serão, tudo que podemos esperar é que cada um considere que, no cômputo geral, o conjunto de bens coletivos que lhe é fornecido vale pelo menos tanto quanto as contribuições que lhe são exigidas.

No tocante a muitos bens coletivos que satisfazem as necessidades apenas dos habitantes de determinada região ou localidade, esse objetivo pode ser mais facilmente alcançado se não só a administração dos serviços como também a tributação forem confiadas antes à autoridade local que à central. Se em quase todo este livro, pelo bem da concisão, seremos em geral obrigados a falar do governo no singular e a enfatizar que só a ele cabe o direito de arrecadação compulsória, não se entenda por isso que tal poder deve concentrar-se numa autoridade central única. Uma organização adequada do fornecimento de bens coletivos parece requerer a delegação de grande parte do encargo a autoridades locais e regionais. Dados os objetivos deste livro, praticamente não nos será possível fazer uma abordagem global da questão da centralização *versus* descentralização do governo, ou do governo unitário *versus* federalismo. Podemos tão-somente sublinhar aqui que nossa ênfase na coerção como monopólio do governo de modo algum implica que esse poder de coerção deve concentrar-se num governo central único. Ao contrário, a delegação de todos os poderes que podem ser exercidos no âmbito municipal a órgãos cuja jurisdição se restrinja à localidade é provavelmente a melhor maneira de assegurar que os ônus e os benefícios da ação governamental tenham um equilíbrio proporcional.

Dois aspectos devem ser especialmente lembrados na análise do setor público que se segue. O primeiro é que, ao contrário do que muitas vezes tacitamente se admite, o fato de alguns serviços precisarem ser financiados por contribuições compulsórias não implica de maneira alguma que devam ser também administrados pelo governo. Uma vez resolvido o problema do financiamento, quase sempre o método mais eficaz será a entrega da organização e administração desses serviços a empresas concorrentes, recorrendo-se a medidas adequadas para ratear entre os responsáveis por seu fornecimento os fundos compulsoriamente levantados, segundo a preferência expressa dos usuários. O professor Milton Friedman elaborou um engenhoso esquema desse gênero para o financiamento da educação por meio de recibos a serem entregues aos pais das crianças e usados por eles como pagamento total ou parcial dos serviços prestados por estabelecimentos de ensino de sua escolha, um princípio aplicável a muitas outras áreas⁴.

O segundo aspecto importante a ser constantemente lembrado é que, no que diz respeito a bens coletivos propriamente ditos, assim como a certos casos de 'efeitos externos', que transformam parte dos efeitos de atividades individuais numa espécie de bem coletivo (ou num malefício coletivo), recorreremos a um método *inferior* de fornecimento desses serviços porque estão ausentes as condições necessárias para seu fornecimento mais eficiente, isto é, por meio do mercado. Quando os serviços em questão puderem ser mais eficientemente prestados se sua produção for orientada pelo mecanismo espontâneo do mercado, será sempre conveniente utilizá-lo, ficando o método coercitivo de determinação central restrito ao levantamento dos fundos e deixando-se, tanto quanto possível, a cargo das forças do mercado quer a organização da produção desses serviços, quer a distribuição dos recursos disponíveis entre os produtores. Ao recorrer à técnica da organização deliberada,, quando esta for indispensável à consecução de metas específicas, devemos sempre evitar fazê-lo de

⁴ Milton Friedman, *Capitalism and Freedom* (Chicago, 1962).

modo a prejudicar o funcionamento da ordem espontânea do mercado, de que permanecemos dependentes para outras necessidades muitas vezes mais importantes.

A delimitação do setor público

Se o governo tem o direito exclusivo de coagir, isso muitas vezes significará que somente ele tem condições de prover certos serviços que precisam ser financiados por arrecadação compulsória. Isso não deve significar, entretanto, que esse fornecimento seja um direito exclusivo do

governo caso possa ser efetuado de outra forma. Por vezes se considera que a distinção usual entre setor público e privado significa que alguns serviços, além da aplicação das normas de conduta justa, deveriam ser reservados ao governo por lei. Nada o justifica. Ainda que em certas circunstâncias só o governo tenha de fato condições de fornecer determinados serviços, isso não é razão para se proibir que organismos privados procurem encontrar métodos de fazê-lo sem o uso de poderes coercitivos. É ainda mais importante que o governo não preste esses serviços de uma maneira que impossibilite a outros fazê-lo. É possível encontrar novas fórmulas para tornar vendável um serviço que anteriormente não podia ser restringido aos que se dispunham a pagar por ele, estendendo-se assim o método do mercado a áreas a que era antes inaplicável. A radiodifusão é um exemplo disso: na medida em que a transmissão de qualquer estação pode ser recebida por qualquer pessoa, é impossível vender um programa a determinados ouvintes. Mas o progresso técnico poderia perfeitamente tornar possível limitar-se a recepção aos que utilizam um equipamento especial, permitindo assim a ação do mercado.

O que em geral se classifica como setor público não deveria, portanto, ser interpretado como um conjunto de funções ou serviços reservados ao governo; deveria, antes, ser considerado um montante limitado de recursos materiais postos à disposição do governo para a prestação dos serviços que lhe foram solicitados. Para

isso, o governo não necessita de nenhum poder especial além do de arrecadar recursos compulsoriamente, segundo algum princípio uniforme, e, ao administrá-los, não precisa gozar de nenhum privilégio, devendo estar sujeito às mesmas normas gerais de conduta e à concorrência potencial a que obedecem todas as demais organizações.

A existência de tal setor público⁵, compreendendo todos os recursos materiais e humanos postos sob o controle do governo e todas as instituições e serviços fornecidos e mantidos por ele para uso geral, gera problemas de regulamentação que são hoje decididos por meio da legislação. As 'leis' elaboradas para esse fim são, contudo, muito diversas em seu caráter daquelas normas universais de conduta que até agora consideramos constituintes do *direito*. Regulam o fornecimento, pelo governo, de comodidades como estradas e os demais serviços públicos . de uso geral, assim como sua utilização pelos indivíduos. As normas requeridas terão obviamente a natureza de normas organizacionais, destinadas à consecução de objetivos específicos, e não de normas de conduta justa que delimitam esferas privadas, sendo seu conteúdo determinado por razões de eficiência ou conveniência, e não de justiça. São questões de governo, não de legislação propriamente dita, e, embora o go-

vem o deva estar sujeito, ao estabelecer essas normas para a utilização dos serviços que presta, a certas exigências gerais de justiça, como a de se abster de discriminação arbitrária, o conteúdo substantivo dessas normas será determinado principalmente por razões de eficiência ou conveniência dos serviços a serem: prestados.

Um bom exemplo dessas normas para uso, de instituições públicas, muitas vezes, mencionado equivocadamente como caso de normas de conduta justas, é o código de trânsito, ou todo o sistema de regras de tráfego. Embora tenham também a forma de normas de conduta, elas diferem; das, normas universais de conduta justa por não delimitarem domínios privados e não terem aplicação universal, dizendo respeito

⁵ Ibid.

apenas ao uso de certas comodidades fornecidas pelo governo. (O código de trânsito, por exemplo, não se aplica ao tráfego num parque privado, fechado ao público em geral.)

Apesar de esses regulamentos especiais para o uso das comodidades fornecidas pelo governo ao público serem sem dúvida necessários, devemos precaver-nos contra a tendência atual a estender esse conceito de regulamentação a outros pseudolugares públicos mantidos comercialmente pela iniciativa privada. Um teatro, uma fábrica, uma loja de departamentos, uma praça de esportes ou um edifício de uso coletivo não se convertem em lugares públicos no sentido estrito só pelo fato de ser o público em geral convidado a utilizá-los. Há, sem dúvida, fortes razões para o estabelecimento de normas uniformes segundo as quais esses lugares podem ser abertos ao público: é evidentemente desejável que se possa ter certeza, quando se tem acesso a um deles, que certas exigências de segurança e salubridade foram atendidas. Mas essas normas que devem ser observadas na abertura de instituições privadas ao uso comum pertencem a uma categoria algo diversa daquela constituída pelas normas referentes ao uso e à administração de instituições criadas e mantidas pelo governo. Seu conteúdo não será determinado pela finalidade da instituição e seu fim será simplesmente proteger os usuários informando-os das condições que lhes serão asseguradas em qualquer local a que sejam convidados a entrar por razões particulares, e do que lhes é permitido fazer ali. O proprietário terá, é claro, a liberdade de acrescentar, a essas exigências legais feitas a qualquer local aberto ao público, as condições especiais em que se disporá a admitir frequentadores. E a maioria das regulamentações que serão estabelecidas para o uso de serviços específicos fornecidos pelo governo faz parte dessa categoria, e não das normas gerais.

O setor independente

É importante chamar a atenção para o fato de que o 'setor público' deveria ser concebido não como um conjunto de finalidades cuja consecução é monopólio do

governo, mas como um conjunto de necessidades que o governo é solicitado a satisfazer enquanto e na medida em que não podem ser atendidas por outros meios, especialmente com relação a outra questão relevante que só podemos abordar aqui ainda mais brevemente. Conquanto o governo possa ser obrigado a intervir ali onde o mercado é incapaz de fornecer um serviço indispensável, o uso dos poderes coercitivos do governo para a arrecadação dos recursos necessários muitas vezes não é a única nem a melhor alternativa. Ele pode constituir o meio mais eficaz de prover bens coletivos nos casos em que são desejados pela maioria, ou pelo menos por um segmento da população suficientemente numeroso para ter peso político. Sempre serão desejados, contudo, vários serviços indispensáveis a muitos e que, embora apresentem todas as características de bens coletivos, interessam apenas a um número relativamente pequeno de pessoas. O grande mérito do mercado é atender tanto às minorias quanto às majorias. Há alguns setores, particularmente os que em geral são considerados de interesse 'cultural', em que parecerá duvidoso até mesmo se convém permitir que as opiniões da maioria tenham uma influência preponderante, ou que as dos pequenos grupos sejam descuradas — como tende a ocorrer quando a organização política se toma o único canal de expressão de algumas preferências. Todas as novas tendências e desejos são necessariamente, de início, tendências e desejos de uns poucos e, se sua satisfação dependesse da aprovação da maioria, muitas coisas que esta talvez aprendesse a apreciar, depois de conhecê-las, jamais se tornariam acessíveis.

Convém lembrar que, bem antes de o governo ter ingressado nesses setores, muitas das necessidades coletivas, hoje de reconhecimento geral, eram satisfeitas graças aos esforços de homens ou grupos dotados de espírito público para proporcionar meios para a consecução de objetivos públicos que julgavam importantes. Escolas e hospitais públicos, bibliotecas e museus, teatros e parques não foram originalmente criados pelos governos. E, embora os governos tenham hoje assumido amplamente o domínio desses

setores em que filantropos privados foram pioneiros⁶, a iniciativa privada continua a ser necessária em muitas áreas cuja importância ainda não goza de reconhecimento geral e em que não é possível ou desejável que o governo assuma o controle.

No passado, foram de início as igrejas, mas mais recentemente, em especial no mundo de língua inglesa, foram em grande parte as fundações e dotações, as associações privadas e as inúmeras instituições particulares de caridade e beneficência que abriram o caminho. Até certo ponto estas tiveram origem na doação de grandes fortunas particulares para fins filantrópicos. Muitas, porém, foram criadas graças a idealistas com poucos recursos que devotaram sua capacidade de organização e divulgação a uma causa. Não há dúvida que devemos a esses esforços voluntários o reconhecimento de muitas necessidades e, a descoberta de muitas formas de satisfazê-las que jamais poderíamos ter esperado do governo e; que, em algumas áreas, o esforço voluntário é mais eficaz e permite o emprego de valiosas energias e sentimentos individuais que de outra forma permaneceriam inativos. Nenhum órgão governamental jamais concebeu ou criou uma organização tão eficaz quanto a dos Alcoólatras Anônimos. Parece-me que tentativas locais de recuperação oferecem maior esperança de solução dos problemas urgentes de nossas cidades que a 'reurbanização' governamental⁷. E essas iniciativas seriam muito mais numerosas se o hábito de recorrer ao governo e um desejo insensato de aplicar imediatamente e em toda parte as panaceias agora conhecidas não conduzissem, com tanta frequência, à apropriação antecipada de todo o setor pelo governo, cujos primeiros esforços, muitas vezes canhestros, obstruem então o caminho para algo melhor.

A esse respeito, a divisão dual hoje comum da totalidade do setor em público e privado é um tanto enganosa. Conforme R. C. Cornuelle argumenta de maneira

⁶ No Japão entretanto, museus e instituições semelhantes são mantidos pela iniciativa privada em notável proporção.

⁷ Cf. Martin Anderson, *The Federal Bulldozer* (Cambridge, Mass., 1964); Jane Jacobs, *The Economy of Cities* (Nova Iorque, 1969); e Edward C. Banfield, *The Unheavenly City* (Boston, 1970) e *Unheavenly City Revisited* (Boston, 1974).

convicente⁸, é da maior importância para uma sociedade sadia que preservemos, entre o setor comercial e o governamental, um terceiro, o *setor independente*, que muitas vezes pode e deve prover, com mais eficiência, boa parte do que hoje acreditamos ser da competência do governo. Na verdade, esse setor independente poderia, em concorrência direta com o governo na prestação de serviços públicos, abrandar em grande parte o mais grave perigo da ação governamental, ou seja, a criação de um monopólio, com toda a força e a ineficiência que lhe é própria. Simplesmente não é verdade que, como nos diz J. K. Galbraith, 'não há alternativa para a administração pública'⁹. Na maioria das vezes há e, pelo menos nos EUA, a população deve a essa alternativa muito mais do que supõe. Estimular esse setor independente e suas potencialidades é, em muitas áreas, a única maneira de afastar o risco de um completo domínio da vida social pelo governo. R. C. Cornuelle apontou-nos o caminho e seu otimismo com relação ao que o setor independente poderia realizar se deliberadamente cultivado estimulado, ainda que aparentemente fantasioso, não parece um exagero. Considero seu pequeno livro sobre o assunto um dos mais promissores frutos das ideias políticas nos últimos anos.

⁸ Richard C. Cornuelle, *Reclaiming the American Dream* (Nova Iorque, 1965). O autor conclui (página 40):

Se plenamente mobilizado, acredito que o setor independente poderia: (1) Proporcionar trabalho a todos que querem e podem trabalhar. (2) Pôr fim à miséria. (3) Situar e resolver o problema agrário, (4) Dar a todos boa assistência médica. (5) Extinguir a delinquência juvenil. (6) Renovar nossas cidades, transformando bairros miseráveis e anônimos em comunidades humanas, (7) Pagar a todos aposentadorias razoáveis. (8) Substituir centenas de regulamentações governamentais por códigos de conduta mais eficazes, vigorosamente aplicados por cada profissão e por uma imprensa alerta. (9) Orientar o conjunto das atividades de pesquisa da nação. (10) Transformar nossa política externa numa cruzada mundial pelo bem-estar humano e dignidade pessoal. (11) Promover uma mais ampla distribuição da propriedade de ações. (12) Eliminar a poluição do ar e da água. (13) Dar a todos a educação necessária, desejada e proveitosa. (14) Proporcionar alternativas culturais e educacionais a todos que as desejem. (15) Eliminar a segregação racial. O setor independente tem poder para realizar essas difíceis tarefas. Mas, curiosamente, á medida que sua força aumentou, nós lhe demos cada vez menos o que fazer, atribuindo um número crescente de tarefas comuns ao governo.

Reproduzo essa notável asserção para incitar o maior número possível de leitores a consultar esse livro indevidamente desprezado.

⁹ J. K. Galbraith *The Affluent Society* (Boston, 1969).

Conquanto as realizações reais e potenciais desse setor independente possam constituir uma excelente ilustração de uma das teses básicas deste livro, não podemos, uma vez que nosso objetivo principal é propor limites efetivos para os poderes governamentais, considerá-las senão de passagem. Desejaria poder tratar mais a fundo do assunto, ainda que fosse apenas para provar que espírito público nem sempre significa demanda ou patrocínio de ação governamental. Não devo, contudo, desviar-me muito do tema específico deste capítulo, isto é, das funções que o governo pode desempenhar a contento, enquanto prestador de serviços, não daquelas que ele não precisa assumir.

A tributação e a dimensão do setor público

O grau de interesse dos diversos indivíduos pelos vários serviços fornecidos pelo governo difere muito; uma verdadeira concordância entre eles provavelmente só será alcançada quanto ao volume dos serviços a serem prestados desde que cada um possa esperar receber em serviços o equivalente aproximado do que paga em impostos. Isso, como vimos, não deve ser interpretado como se cada um concordasse em custear todos os serviços governamentais, significando antes que cada um consente em pagar, de acordo com o mesmo princípio uniforme, pelos serviços que recebe às expensas do fundo comum. É portanto a decisão sobre o nível de tributação que deveria determinar a dimensão total do setor público.

Mas se só um acordo acerca do volume total dos serviços governamentais, isto é, um acordo acerca do total de recursos a serem confiados ao governo, permite chegar a uma decisão racional com relação aos serviços que este deve prestar isso pressupõe que cada cidadão que vota a favor de determinado gasto deveria; saber que terá de arcar com uma parcela predeterminada do mesmo. Não obstante, toda a prática das finanças públicas: foi; desenvolvida numa tentativa de ludibriar o contribuinte, induzindo-o a pagar mais do que supõe e fazendo-o concordar com uma despesa na crença de que outrem será obrigado a pagar por ela. Mesmo na teoria das finanças públicas,

apresentaram-se todas as bases possíveis para a determinação dos princípios da tributação, exceto aquela que parece ser a mais importante numa democracia; que o processo de decisão deveria conduzir a uma limitação racional do volume dos gastos públicos. Isto exigiria, ao que parece, que os princípios segundo os quais o ônus deve ser distribuído entre os indivíduos fosse fixado de antemão e que todos os que votam a favor de determinada despesa soubessem que deveriam contribuir para ela a uma taxa preestabelecida, o que lhes permitiria confrontar as vantagens e os custos.

O principal interesse das finanças públicas foi contudo, desde o início, arrecadar o maior montante com a menor resistência, e pouca atenção se deu ao que deveria ter sido a principal razão, a saber, que a forma de levantar os recursos deveria atuar como um controle do gasto total. Mas um sistema tributário que estimula a crença de que 'outro pagará por isso', combinado à aceitação do princípio de que uma maioria tem o direito de impor tributos à minoria segundo normas que não se aplicam à primeira (como em qualquer progressão geral da carga tributária), produzirá necessariamente uma contínua elevação dos gastos públicos acima do nível desejado pelo indivíduo. Uma determinação racional e democrática do volume da despesa pública, por meio do voto democrático, pressupõe que os votantes saibam, em cada decisão, que deverão contribuir para o gasto fixado. Quando os que aprovam determinada despesa não estão cientes de que deverão custeá-la, tratando-se antes de saber para quem se poderá transferir o ônus, e quando a maioria percebe, em consequência, que suas decisões dizem respeito a despesas que outros pagarão, o resultado é que a despesa não se ajustará aos meios disponíveis e que se encontrarão meios para atender a uma despesa fixada sem a devida consideração dos custos. Esse processo leva, por fim, a uma atitude geral que considera a pressão política e a coação dos demais uma forma barata de custear a maior parte dos serviços desejados.

Só se pode esperar uma estipulação racional do volume dos gastos públicos se os princípios pelos quais a contribuição de cada um é fixada assegurarem que o contribuinte levará em conta os custos ao aprovar qualquer despesa, de tal modo que

cada eleitor fique ciente de que terá de contribuir para todo gasto que aprove segundo uma norma predeterminada, não podendo decidir que algo seja feito à custa de outrem. Em vez disso, o sistema atual propicia um estímulo automático ao gasto irresponsável e perdulário.

A tendência do setor público a crescer progressiva e indefinidamente levou, há quase cem anos, à formulação de uma 'lei da progressão do gasto público'¹⁰. Atualmente, em alguns países, como a Grã-Bretanha, as despesas governamentais cresceram a tal ponto que a parcela da renda nacional controlada pelo governo supera os 50%. Isso não é senão uma consequência daquela tendência intrínseca das instituições governamentais existentes à expansão; e dificilmente podemos esperar outra coisa num sistema em que primeiro se definem as 'necessidades' e depois se providenciam os recursos, por meio da decisão de pessoas que, em sua maioria, têm a ilusão de que não serão obrigadas a fornecê-los.

Embora haja alguns motivos para se acreditar que, com o crescimento da riqueza geral e da densidade demográfica, a parcela das necessidades que só podem ser satisfeitas por ação coletiva continuará a crescer, não existem muitos motivos para se acreditar que a parcela que os governos, especialmente os governos centrais, já controlam é propícia a uma utilização econômica dos recursos. O que em geral não percebem os defensores dessa situação é que cada passo dado nesse rumo significa a transformação cada vez maior da ordem espontânea da sociedade, que atende às várias necessidades dos indivíduos, numa organização que só pode favorecer um determinado conjunto de fins estipulados pela maioria — ou cada vez mais, visto que essa

¹⁰ Ver Adolf Wagner, *Finanzwissenschaft* (1873, 3ª ed., Leipzig, 1883). Parte 1, página 67, e cf. H. Timm, 'Das Gesetz der wachsenden Staatsaufgaben', *Finanzarchiv*, N. F. 21, 1961, assim como H. Timm e R. Haller (orgs.), *Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben*. Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N. F. 47, 1967. Enquanto no que diz respeito às atividades coercitivas do governo já se disse, com razão que recebemos menos do que pagamos, no tocante aos serviços que ele presta ocorre provavelmente o contrário. O volume do gasto governamental não constitui, é claro, uma medida do valor dos serviços efetivamente prestados pelo governo. A necessidade técnica de avaliar, em todas as estatísticas da renda nacional, os serviços governamentais em termos de custos fornece provavelmente um quadro ilusório da dimensão real da contribuição governamental ao fluxo de serviços prestados ao povo.

organização se está tornando demasiado complexa para ser compreendida pelos eleitores, pela burocracia a quem se confia a administração desses recursos.

Nos últimos tempos, chegou-se até a afirmar que as instituições políticas existentes geram a insuficiência dos recursos destinados ao setor público¹¹. Talvez seja verdade que alguns dos serviços que cabe ao governo prestar não dispõem de recursos suficientes. Mas isso não significa que o total dos gastos governamentais seja demasiado pequeno. Pode ser que tendo assumido um número excessivo de encargos, o governo esteja negligenciando alguns dos mais importantes. Não obstante, dado: o caráter atual do procedimento adotado para a. determinação da parcela dos recursos, a ser confiada ao governo, é mais provável que o total já exceda em muito o que a maioria dos indivíduos aprova ou tem conhecimento. Esse fato parece ser sobejamente confirmado pelos resultados de várias, pesquisas de opinião, sendo que a última realizada na Grã-Bretanha indicou que cerca de 80% de indivíduos de todas as classes sociais e faixas, etárias, desejam uma redução, e apenas 5% de qualquer grupo é favorável a uma elevação da alíquota do imposto de renda — a única parcela da carga tributária de cuja magnitude pareciam ter pelo menos uma ideia relativamente correta¹².

Segurança

Não precisamos alongar-nos aqui sobre a segunda função inquestionável do governo, obrigatória mesmo num 'Estado com poderes limitados', a da defesa contra inimigos externos. A par do extenso campo das relações exteriores, devemos mencioná-lo simplesmente para lembrar quão grande é a esfera das atividades governamentais que não podem ser estritamente limitadas por normas gerais (ou mesmo efetivamente orientadas por uma assembleia representativa) e na qual é preciso dar ao executivo amplos poderes discricionários. Talvez seja útil recordar, a esta altura, que sempre foi o

¹¹ J. K. Galbraith, op. cit. e cf. também Anthony Downs, 'Why Government Budget is too Small in a Democracy' World Politics, Vol. 12, 1966.

¹² Ver Arthur Seldon, Taxation and Welfare, I. E. A. Research Monograph nº 14 (Londres, 1967), especialmente o gráfico na página 18.

desejo de fortalecer os governos centrais, em suas relações com outros países, o que deu margem a que lhes fossem confiadas ainda outras tarefas que poderiam talvez ser mais eficientemente realizadas por autoridades locais ou regionais. A principal causa da progressiva centralização dos poderes governamentais foi sempre o perigo da guerra.

No entanto, o risco representado por inimigos externos (ou mesmo pela insurreição interna) não é a única ameaça a todos os membros da sociedade que só pode ser eficazmente enfrentada por uma organização dotada de poderes compulsórios. Poucos questionarão que só uma organização desse gênero pode fazer face às consequências de calamidades naturais como temporais, enchentes, terremotos, epidemias e outras, e executar medidas para preveni-las ou remediá-las. Isso também é mencionado apenas para nos fazer lembrar outra razão por que é importante que o governo controle recursos materiais que tem ampla liberdade de usar como quiser.

Há, contudo, ainda outra espécie de riscos comuns com respeito aos quais a necessidade de ação governamental não tinha, até recentemente, reconhecimento geral e no tocante aos quais, em decorrência da dissolução dos laços da comunidade local e do desenvolvimento de uma sociedade aberta de grande mobilidade, um número crescente de pessoas já não se vêem intimamente ligadas a grupos particulares com cujo auxílio e amparo possam contar em caso de infortúnio. O problema aí é sobretudo com relação ao destino daqueles que, por várias razões, não podem ganhar a vida no mercado, como os doentes, os velhos, os deficientes físicos ou mentais, as viúvas e os órfãos — isto é, todas as vítimas de condições adversas que podem atingir qualquer pessoa e contra as quais em geral o indivíduo não pode, por si só, se precaver adequadamente, mas nas quais uma sociedade que alcançou certo nível de riqueza tem condições de amparar a todos.

A garantia de uma renda mínima para todos, ou uma espécie de piso abaixo do qual ninguém precisa descer, mesmo quando incapaz de se sustentar por si mesmo, parece constituir não só uma proteção perfeitamente legítima contra um risco comum a

todos, como também um elemento indispensável da Grande Sociedade, em que o indivíduo já não tem direitos sobre os membros do pequeno grupo onde nasceu. Um sistema que visa a incitar grande número de pessoas a abandonar a relativa segurança proporcionada pela condição de membro do pequeno grupo provavelmente logo geraria insatisfação e reação violenta quando seus primeiros beneficiários se vissem desamparados ao perder, não por culpa própria, sua capacidade de ganhar a vida¹³.

É lamentável que o empenho por assegurar uma renda mínima uniforme a todos os que não podem sustentar-se tenha sido associado com o objetivo inteiramente diverso de assegurar uma 'justa' distribuição de rendas, que, como vimos, dá lugar à tentativa de garantir aos indivíduos o padrão específico por eles alcançado. Essa segurança seria evidentemente um privilégio que não poderia ser concedido a todos, só sendo possível concedê-lo a alguns tornando piores as perspectivas de outros. Quando os meios necessários para esse fim são levantados por tributação geral, produz-se até mesmo o efeito inesperado de aumentar a desigualdade além do limite em que constitui a condição necessária de uma ordem de mercado atuante; porque, em contraposição ao caso em que essas pensões aos idosos, inválidos ou dependentes são pagas ou pelo empregador, como parte do contrato de trabalho (*i. e.*, como uma espécie de pagamento postergado), ou por seguro voluntário ou compulsória, não haverá uma redução correspondente da remuneração recebida quando se prestam os serviços mais valorizados, com o resultado de que o pagamento contínuo desse rendimento mais alto pelos fundos públicos, após a cessação dos serviços, constituirá um acréscimo líquido ao; maior rendimento ganho pelo indivíduo no mercado,.

Mesmo o reconhecimento do direito de todo cidadão ou habitante de um país a certo padrão mínimo dependente do nível médio de riqueza aí alcançado, envolve, entretanto, o reconhecimento de uma espécie de propriedade coletiva dos recursos do

¹³ Sobre o fato de que em todos os Estados europeus avançados existiram, mesmo no auge do chamado período do *laissez-faire*, programas de auxílio material aos pobres, cf. Vol. II desta obra, página 165, nota 8.

país, o que é incompatível com a ideia de uma sociedade aberta e gera sérios problemas. É óbvio que, ainda por muito tempo, será totalmente impossível garantir um padrão mínimo adequado e uniforme a todos os seres humanos em toda parte, ou, pelo menos, que os países mais ricos não aceitariam assegurar aos seus cidadãos padrões não superiores aos que podem ser proporcionados a todos os homens. Mas limitar aos cidadãos de determinados países condições de gozar de um padrão mínimo superior àquele universalmente aplicado é transformar esse padrão num privilégio, tornando necessárias certas restrições ao livre trânsito dos homens entre os países. Há, sem dúvida, outras razões para que essas restrições pareçam inevitáveis enquanto existirem certas diferenças entre tradições nacionais ou étnicas (especialmente diferenças na taxa de natalidade) — diferenças que, por sua vez, provavelmente não desaparecerão enquanto vigorarem as restrições à migração. Devemos encarar o fato de que nos vemos aqui frente a um limite à aplicação universal dos princípios políticos liberais, tornado inevitável pelos fatos reais do mundo moderno. Esses limites não constituem falhas fundamentais da argumentação, uma vez que implicam apenas que, como a tolerância em especial, os princípios liberais só podem ser uniformemente aplicados a homens que obedecem eles próprios a esses princípios e nem sempre podem ser estendidos aos que não o fazem. O mesmo se aplica a alguns princípios morais. Essas exceções necessárias à regra geral não justificam, portanto, exceções semelhantes na esfera em que é possível ao governo seguir coerentemente princípios liberais.

Não temos condições de analisar aqui detalhes técnicos da organização adequada de um sistema de 'segurança social' que não destrua a ordem de mercado ou infrinja os princípios básicos da liberdade individual. Já tentamos fazê-lo numa outra ocasião¹⁴.

¹⁴ Ver meu livro *The Constitution of Liberty* (Londres e Chicago, 1960 [Os Fundamentos da Liberdade (São Paulo e Brasília, 1983)], Capítulo 19.

O monopólio de serviços pelo governo

Há dois setores muito importantes de serviços em que os governos se arrogaram por tanto tempo um monopólio (ou prerrogativa) que este passou a ser considerado um atributo necessário e natural do governo, ainda que não tenha sido introduzido em benefício do público nem nele redundado: o direito exclusivo de emitir moeda e de prover serviços postais. Ambos os monopólios não foram estabelecidos para que o público fosse melhor servido, mas exclusivamente para aumentar os poderes governamentais. Em consequência de seu estabelecimento, o público não só é muito pior servido do que o seria por outros meios, como, pelo menos no caso da moeda, é exposto, em seus esforços normais para ganhar a vida, a perigos e riscos indissociáveis de uma política de controle monetário de que logo teria descoberto uma maneira de se livrar se isso ao menos lhe tivesse sido permitido.

No que diz respeito ao monopólio dos correios (limitado, nos EUA, à entrega de cartas), tudo que precisa ser dito é que ele não tem nenhuma outra razão de ser senão pelo desejo do governo de controlar as comunicações entre os cidadãos¹⁵. O criador desses serviços não foi o governo, que tomou a si o que a empresa privada proporcionara. Longe de assegurar a melhoria das comunicações, ou mesmo renda para o governo, o serviço postal, nos últimos tempos, se vem deteriorando mais e mais, tornando-se não só um ônus crescente para o contribuinte como um estorvo para os negócios. Pois, tendo descoberto que o governo é o mais indefeso dos empregadores, os sindicatos de funcionários públicos conquistaram um poder cada vez maior de usar de chantagem contra todos por meio da paralisação dos serviços públicos. Mas, mesmo independentemente de greves e coisas do gênero, a crescente ineficiência dos serviços postais prestados pelo governo está se tornando um obstáculo real à utilização eficiente

¹⁵ Cf. R. H. Coase, 'The British Post Office and the Messenger Companies', *Journal of Law and Economics*, Vol. IV, 1961, e a declaração feita pelo secretário-geral do Sindicato dos Trabalhadores dos Correios Britânicos em Bournemouth em 24 de maio de 1976 e transcrita no dia seguinte em *The Times*, Londres, de que 'governos de ambas as conotações políticas reduziram um serviço público, outrora excelente, ao nível de uma piada de cabaré'.

dos recursos. Aplicam-se a eles todas as demais objeções feitas contra a política de administrar os vários outros 'serviços de utilidade pública' no campo dos transportes, das comunicações e do fornecimento de energia como monopólios governamentais que consideraremos mais tarde.

Por outro lado, a questão de saber qual é o sistema monetário apropriado é demasiado ampla e difícil para ser adequadamente abordada no presente contexto¹⁶. Para compreender o que está aí envolvido é preciso livrar-se de hábitos profundamente arraigados e repensar grande parte da teoria monetária. Se a abolição do monopólio monetário governamental desse lugar ao uso generalizado de várias moedas competitivas, isso seria em si mesmo um aperfeiçoamento em relação a esse monopólio,' sempre utilizado para defraudar e lograr os cidadãos; seu principal propósito, no entanto, seria o de impor uma disciplina extremamente necessária à emissão governamental de moeda, submetendo-a ao risco de ser substituída por outra mais confiável. Nesse caso, o cidadão comum poderia ainda utilizar, em suas transações cotidianas, o tipo de moeda; que já conhece, mas no qual poderia finalmente confiar. O governo seria, então, privado não só de um dos principais meios de que se vale para prejudicar a economia e submeter os indivíduos a restrições de sua liberdade, como também de uma das principais causas de sua constante expansão. É absurdo dizer que o governo tenha necessidade de 'proteger' a moeda utilizada no país contra qualquer ameaça (exceto a falsificação, que, como toda fraude, é proibida pelas leis comuns) além da que deriva dele próprio: é, acima de tudo, do Estado que a moeda deve ser protegida. Os exportadores de moeda ou fornecedores de outros tipos de moeda, etc., contra quem os políticos responsáveis pelo monopólio monetário estatal canalizam habilidosamente a indignação pública, são de fato excelentes cães de guarda que, se pudessem exercer sua atividade sem restrições, forçariam o governo a emitir moeda confiável. O controle cambial e medidas afins apenas ajudam o governo a prosseguir com sua prática nefasta

¹⁶ Ver meu livro *Denationalization of Money* (Institute of Economic Affairs, 2.a ed. Londres, 1978).

de competir no mercado com os cidadãos para a obtenção de recursos, ao despendar a moeda emitida para esse fim.

Não há justificativa para o mito cuidadosamente propagado de que é necessário haver, num dado território, um tipo uniforme de dinheiro ou moeda legal. O governo pode ter desempenhado, em certa época, uma função útil ao garantir o peso e a pureza das moedas, embora até isso já fosse feito de modo igualmente confiável e honesto por alguns comerciantes respeitados. Mas quando reivindicaram a prerrogativa de cunhar as moedas, os príncipes o fizeram para se beneficiarem da senhoriagem e para levar sua imagem aos mais remotos rincões de seus territórios, mostrando aos habitantes de quem era vassalos. Eles e seus sucessores abusaram desavergonhadamente dessa prerrogativa como instrumento de poder e de fraude. Ademais, a transferência injustificada de direitos relativos à cunhagem a formas modernas de moeda foi reivindicada unicamente como instrumento de poder e de manipulação das finanças, e não com base em qualquer convicção de que isso beneficiaria o público. O governo britânico deu ao Banco da Inglaterra em 1694 o monopólio (ligeiramente limitado) da emissão de papel-moeda porque foi pago por isso, não porque a medida favorecesse o bem comum. E embora a ilusão de que o monopólio governamental proporcionaria aos países melhor moeda do que o mercado tenha regido, desde então, toda a evolução das instituições monetárias, a verdade, obviamente, é que se abusou desse poder para defraudar o público em toda parte em que seu exercício não foi limitado por algum mecanismo automático, como o padrão-ouro. Um estudo da história monetária mostra que não houve nenhum governo que exercesse controle direto sobre o meio circulante sem logo abusar dele. Não teremos uma moeda decente até que outros tenham a liberdade de nos oferecer uma melhor do que a fornecida pelo governo. Enquanto as práticas fraudulentas não forem coibidas pelo rápido abandono da moeda oficial pelo público, os governos serão sempre induzidos a elas pela falsa crença de que podem, e por isso devem, assegurar o pleno emprego por meio da manipulação monetária — o que se chegou mesmo a apresentar como a razão pela qual estamos inapelavelmente

condenados a uma economia 'planejada', 'dirigida', 'conduzida' ou 'governada'. É evidente que a experiência confirmou uma vez mais que as próprias políticas inflacionárias a que os governos recorrem é que geram a doença que procuram curar; pois, conquanto possam reduzir momentaneamente o desemprego só o fazem ao preço de um desemprego muito maior posteriormente.

Considerações análogas aplicam-se ao monopólio da prestação de outros serviços que podem ser utilmente fornecidos pelo governo, sobretudo o governo local, mas dos quais qualquer monopolista tende a abusar, ou mesmo será forçado a fazê-lo. O abuso mais prejudicial, nesse caso, não é o que o público mais teme, vale dizer, a cobrança de preços extorsivos, mas, ao contrário, a coerção política em prol de uma utilização antieconômica dos recursos. Os monopólios dos transportes, das comunicações e do abastecimento energético, que não só impedem a concorrência mas tornam necessárias tarifas politicamente determinadas — com base em supostas razões de equidade —, são os principais responsáveis por fenômenos como da explosão urbana. Essa é obviamente a consequência inevitável se é dado a todas as pessoas, por longínquo e inacessível o local em que decidem morar, o direito de usufruir de serviços, não obstante os custos, pelos mesmos preços que pagam os habitantes do centro de uma cidade densamente povoada.

Por outro lado, é óbvio que o governo, como o maior esbanjador e investidor cujas atividades não podem ser inteiramente norteadas pela lucratividade, e que, no campo das finanças, é em grande parte independente da situação do mercado de capitais, deve, tanto quanto possível, distribuir seus gastos ao longo do tempo de modo que estes intervenham quando o investimento privado decaí, aplicando, assim, recursos no investimento público ao menor custo e com o maior lucro para a sociedade. As razões por que essa velha fórmula tem sido, na realidade, tão pouco utilizada — e de maneira menos eficaz, agora que virou moda, do que quando era propugnada por um punhado de economistas — são de ordem política e administrativa. Efetuar as modificações requeridas, no ritmo do investimento governamental, com suficiente

rapidez para que este atue como estabilizador, e não, como em geral ocorre, com tanto atraso que se torna mais nefasto que benéfico, exigiria que todo o programa de investimento governamental fosse planejado de tal modo que a velocidade de sua aplicação pudesse ser, num curto espaço de tempo, acelerada ou reduzida. Para consegui-lo, seria necessário que todo dispêndio de capital pelo governo fosse fixado com antecipação, a uma certa taxa média, para um período subsequente de cinco ou sete anos, com a condição de que essa fosse apenas a velocidade média. Se a chamamos de 'velocidade 3', deveria então, por ordem central, ser temporariamente elevada por todos os ministérios em 20% ou 40%, atingindo-se a 'velocidade 4' ou a 'velocidade 5'; ou reduzida em 20% ou 40%, para a 'velocidade 2' ou a 'velocidade 1'. Cada ministério ou departamento saberia que está obrigado a compensar essa intensificação ou redução e a procurar fazer com que o impacto dessas mudanças incidisse sobre as atividades em que os custos das variações fossem os menores, e particularmente onde lhe fosse mais proveitosa a adaptação a abundância ou à escassez temporárias de mão-de-obra e de outros recursos. Não é preciso sublinhar o quanto seria difícil uma execução efetiva desse programa ou o quanto ainda estamos longe de possuir a aparelhagem governamental requerida para semelhante tarefa.

Informação e educação

Este também é um campo de que, aqui, só podemos tratar rapidamente. O leitor encontrará uma abordagem mais completa dele em minha análise anterior do tema¹⁷.

A informação e a educação acabam evidentemente por se confundir. As razões de seu fornecimento pelos cofres públicos são análogas, mas não idênticas às que se apresentam no caso dos bens públicos. Embora a informação e a educação possam ser vendidas às pessoas, aquelas que não possuem nenhuma das duas muitas vezes não saberão da vantagem que teriam em adquiri-las;

¹⁷ Ver *The Constitution of Liberty* (Londres e Chicago, 1960) [Os Fundamentos da Liberdade (São Paulo e Brasil, 1983)], Capítulo 24.

contudo, pode ser proveitoso para outro que elas as possuam. Isso é evidente no tocante ao conhecimento que os indivíduos precisam ter a fim de poder obedecer às leis ou participar dos processos democráticos de governo. Mas o processo do mercado, embora um dos mais eficazes instrumentos de transmissão de informação, também funcionará com maior eficiência se houver livre acesso a certos tipos de informação. Além disso, conhecimentos úteis, que poderiam auxiliar os indivíduos em suas atividades, são uma decorrência acidental do processo governamental, ou só podem ser obtidos pelo governo, como aqueles contidos nas estatísticas, nos cadastros imobiliários, etc. Ademais, muitos conhecimentos, uma vez adquiridos, deixam de ser em si mesmos um artigo escasso e poderiam ser postos ao alcance de todos por um preço muito inferior ao de sua aquisição. Esta não é necessariamente uma razão válida para se confiar sua distribuição ao governo: certamente não desejamos que o governo adquira uma posição dominante na distribuição de notícias, e a outorga do monopólio da radiodifusão aos governos em alguns países constitui, talvez, uma das mais perigosas decisões políticas tomadas nos tempos modernos.

Mas, embora seja muito duvidoso que o governo represente o instrumento mais eficaz para distribuir qualquer espécie de informação, e embora haja o risco de que, apropriando-se dessa tarefa, impeça que outros a realizem melhor, seria difícil sustentar que ele não deve absolutamente ingressar nesse campo. O problema real é saber de que forma e em que medida deveria o governo prestar esses serviços.

No que tange à educação, o argumento principal em defesa de sua subvenção pelo governo é que as crianças ainda não são cidadãos responsáveis, não se podendo presumir que saibam do que precisam, nem controlam recursos que possam empregar na aquisição de conhecimento; e que os pais nem sempre têm condições ou estão dispostos a investir na educação dos filhos o suficiente para que o retorno desse capital intangível corresponda ao do capital material. Esse argumento aplica-se apenas aos menores de idade. É suplementado, porém, por uma consideração adicional que se

aplica também aos adultos, a saber, que a educação pode despertar nos que a recebem aptidões que desconheciam, Ainda nesse caso pode frequentemente ocorrer que, só se for ajudado nos primeiros estágios, será o indivíduo capaz de desenvolver suas potencialidades por iniciativa própria mais tarde.

O forte argumento em defesa do financiamento governamental, pelo menos da educação básica, não implica, contudo, que esta deva ser também administrada pelo governo, e menos ainda tornar-se um monopólio seu. Ac menos no que concerne à educação básica, e não à formação profissional especializada, a proposta do professor Milton Friedman, já mencionada¹⁸, de se fornecer aos pais recibos com que possam pagar a educação de seus filhos em escolas de sua preferência parece ter grandes vantagens sobre o sistema atual. Ainda que a escolha dos pais tivesse de se limitar a um conjunto de escolas que correspondessem a certos padrões mínimos, e que os recibos cobrissem inteiramente as mensalidades de apenas algumas destas, o sistema teria, sobre escolas administradas pelo governo, a grande vantagem de permitir aos pais pagar os custos adicionais da forma especial de educação que preferissem. Nos cursos profissionais especializados, em que os problemas surgem quando, os alunos já alcançaram a maioria, um sistema de crédito educativo a ser ressarcido com base nos rendimentos mais elevados propiciados por esses, cursos tal como o United Student Aid Fund, Inc., criado por Richard Cornuelle, oferece possibilidades alternativas e provavelmente preferíveis¹⁹.

Outras questões críticas

Várias outras questões importantes, que exigiriam consideração mesmo num rápido exame da legítima política governamental, mal podem ser mencionadas aqui. Uma delas diz respeito ao problema da *certificação*, pelo governo ou outro organismo, da qualidade de alguns bens e serviços, que pode incluir uma espécie de *licenciamento* de

¹⁸ Ver nota 4 deste Capítulo.

¹⁹ Ver a obra de R. C. Cornuelle referida na nota 8 deste Capítulo.

determinadas atividades pelo governo. É inegável que a escolha do consumidor será muito facilitada e o funcionamento do mercado, aperfeiçoado, se o consumidor leigo puder ter certeza da qualidade de determinados bens e serviços e puder reconhecer a capacidade de seus fornecedores, embora não seja de modo algum óbvio que só o governo mereça a necessária confiança. Códigos de construção civil, leis relativas à pureza dos alimentos» a regulamentação de certas profissões, as restrições à venda de artigos perigosos (como armas, explosivos, venenos e drogas), bem como algumas normas de segurança e saúde aplicáveis aos processos de produção e à manutenção de instituições públicas como teatros, praças de esporte, etc., sem dúvida auxiliam a escolha inteligente e podem às vezes, ser indispensáveis a ela, A forma mais eficaz de assegurar que os produtos oferecidos ao consumo humano satisfazem certos padrões mínimos de higiene — por exemplo, que a carne de porco não está infestada por vermes, que o leite não contém bacilos da tuberculose, ou que alguém que exibe um diploma a que geralmente se associa determinada competência, como o de médico, de fato possui tal competência — é a existência de algumas normas gerais aplicáveis a todos os que fornecem tais bens ou serviços. Determinar se será suficiente ter uma maneira compreendida por todos de certificação desses bens e serviços, ou se sua venda só deve ser permitida se a posse dessas qualidades for certificada, é provavelmente uma simples questão de eficácia. Tudo que se exige para a preservação do estado de direito e de um mercado atuante é que todos que satisfazem os padrões prescritos tenham direito à certificação, o que significa que o controle exercido pelas autoridades incumbidas do licenciamento *não* deve ser usado para regular a oferta.

Um problema que gera dificuldades especiais é o da regulamentação da *expropriação* ou da compra *compulsória*, direito de que o governo parece necessitar para desempenhar algumas de suas funções desejáveis. Esse direito parece indispensável pelo menos para o propósito de prover um sistema adequado de comunicação, e, com título de 'desapropriação pública', parece de fato ter sido

concedido ao governo em todas as épocas²⁰. Na medida em que a outorga desses poderes é estritamente limitada a situações que podem ser definidas por normas jurídicas gerais, em que se exige pagamento e compensação do valor total, em que as decisões das autoridades administrativas estão sujeitas ao controle de tribunais independentes, esses poderes não implicam necessariamente grave interferência no funcionamento do processo do mercado ou nos princípios do estado de direito. Não se deve negar, contudo, que, nesse campo, surge à primeira vista um conflito entre os princípios básicos de uma ordem libertária e as necessidades aparentemente inquestionáveis da política governamental, e que ainda carecemos de princípios teóricos adequados para a solução satisfatória de alguns desses problemas.

É provável que também haja vários campos em que o governo ainda não deu ao indivíduo, em sua esfera privada, a proteção de que precisa para perseguir seus objetivos com mais eficácia e para o maior benefício da comunidade. Entre estes, um dos mais importantes parece ser a *proteção da privacidade e do sigilo*, questão que se tornou crucial com o recente aumento da densidade demográfica e com relação à qual o governo se mostrou até agora incapaz de estabelecer normas apropriadas ou de aplicá-las²¹. A delimitação dos campos em que o indivíduo está protegido contra a

²⁰ Cf. F. A. Mann, 'Outlines of a History of Expropriation', *Law Quarterly Review*, 75, 1958.

²¹ Cf. Alan F. Westin, *Privacy and Freedom* (Nova Iorque, 1968). No artigo 'To Hell with Medical Secrecy', em *New Statesman* de 3 de março de 1967, D. Gould confirmou de forma deprimente a procedência dos temores que expressei em *The Constitution of Liberty*, op. cit., página 300 [Os Fundamentos da Liberdade (São Paulo e Brasília, 1983), página 364], com relação ao efeito de um serviço nacional de saúde unificado sobre a liberdade do indivíduo. Segundo esse autor em tese, nossas fichas médicas deveriam ser enviadas ao Ministério da Saúde, digamos uma vez por ano, e todas as informações nelas contidas seriam introduzidas num computador. Ademais, essas fichas (...) deveriam relacionar nossos empregos passados e atuais, nossas viagens, nossos parentes, se fumamos e bebemos, e o quê, o que comemos e não comemos, quanto ganhamos, que tipo de exercício fazemos, quanto pesamos, que altura temos, talvez até os resultados de testes psicológicos regulares e muitos outros detalhes íntimos (...). Registros adequados analisados por computador (...) poderiam até indicar as pessoas que não deveriam ser autorizadas a dirigir um automóvel ou ocupar um posto no Ministério! Ah! Como vejo a questão da sagrada liberdade do indivíduo? Isso não importa. Ou sobrevivemos como uma comunidade ou não sobrevivemos, e os médicos são hoje empregados do Estado tanto quanto seus pacientes. Chega de falsidade, admitamos que todo segredo é pernicioso.

curiosidade de seus vizinhos ou mesmo dos representantes: do público em geral, como a imprensa, parece-me um importante requisito da plena liberdade.

Finalmente, devemos mais uma vez lembrar o leitor de que para reduzir a discussão desses problemas a proporções adequadas; foi necessário bordá-los em termos de um governo unitário, central. Não obstante; uma das mais importantes conclusões a serem extraídas de nossa abordagem geral é a conveniência de transferir muitas dessas funções de governo a autoridades regionais ou locais. Na verdade, há muito para se dizer em favor da restrição da autoridade suprema, seja ela qual for a tarefa essencialmente limitada de impor a observância das leis a todos os indivíduos, organizações e órgãos setoriais de governo, deixando toda a prestação de serviços a cargo de organizações governamentais de menor raio de ação. A maior parte das funções do governo como prestador de serviços seria provavelmente desempenhada e controlada com muito mais eficiência se essas autoridades locais, submetidas a leis que não pudessem alterar, tivessem de competir para atrair habitantes. Foi a necessidade de fortalecer o governo central para a missão de defesa contra inimigos externos que lamentavelmente gerou a situação em que o estabelecimento de normas gerais e a prestação de serviços específicos acabaram sendo entregues ao mesmo organismo, com a consequência de se confundirem cada vez mais essas duas funções.

QUINZE

Capítulo 15 - A política governamental e o mercado

A verdadeira economia de mercado pressupõe que o governo, o aparelho social de compulsão e coerção, se empenhe em preservar o funcionamento do sistema de mercado, se abstenha de obstruí-lo e o proteja contra a intromissão de outrem.

LUDWIG VON MISES*

As vantagens da concorrência não dependem de sua 'perfeição'¹

Em certas condições, a concorrência ocasiona uma alocação de recursos para a produção das diferentes mercadorias e serviços que permite um resultado dessa combinação específica de produtos tão grande

quanto o que poderia ser ocasionado por um único ser que tivesse conhecimento de todos os fatos na verdade só conhecidos pelo conjunto da população e fosse plenamente capaz de utilizá-lo com a máxima eficiência. O caso especial em que o processo competitivo de mercado gera esses resultados revelou-se tão satisfatório, do ponto de vista intelectual, para os teóricos da economia que estes tenderam a tratá-lo como paradigmático. For isso, a defesa da concorrência foi geralmente formulada: como se esta fosse desejável por alcançar, via de regra, esses resultados, ou mesmo

*Ludwig von Mises, *Human Action: A Treatise on Economics* (Yale University Press, 1949), página 239.

¹ Este capítulo foi escrito, aproximadamente na presente forma, há cerca de dez anos e, após ter sido usado para conferências públicas, foi parcialmente publicado em Chicago e Kiel, sob o título 'Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren', em *Kieler Vorträge*, nº 56 (Kiel, 1969), e, mais recentemente, em inglês, em meus *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas* (Londres e Chicago, 1977). Deixei-o em grande parte inalterado, uma vez que já ocupa espaço indevidamente grande no presente contexto e qualquer tentativa de levar em conta situações mais recentes seria inadequada aqui. Devo, contudo, mencionar pelo menos alguns dos trabalhos que desenvolveram substancialmente as concepções aqui esboçadas, como os de Murray Rothbard, *Power and Market* (Menlo Park, 1970), John S. MacGee, *In Defence of Industrial Concentration* (Nova Iorque, 1971), D. T. Armentano, *The Myth of Antitrust* (New Rochelle, N. Y., 1972), e particularmente Israel Kirzner, *Competition and Entrepreneurship* (Chicago, 1973), bem como vários ensaios em alemão de Erich Hoppmann, especialmente 'Missbrauch der Missbrauchsufsicht, Mitteilungen der List Gesellschaft, maio de 1976, e 'Preisunelastizität der Nachfrage als Quelle von Markbeherrschung' em H. Gutzier e J. H. Kaiser (orgs.), *Wettbewerb im Wandel* (Baden-Baden, 1976).

como se ela só fosse desejável quando de fato os alcança. Contudo, quando se fundamenta a defesa do mercado nesse caso especial de concorrência 'perfeita', não se está muito longe de perceber que este é um caso excepcional, de que poucas vezes se pôde aproximar, e que, por conseguinte, a defesa da concorrência como princípio geral seria de fato muito frágil se tivesse por base seu desempenho nessas condições especiais. O estabelecimento de um padrão excessivamente elevado e irrealista do que a concorrência deveria realizar dá lugar assim, muitas vezes, à subestimação do que ela de fato propicia.

O modelo da concorrência perfeita baseia-se na presunção de fatos que só existem em alguns setores da vida econômica e que não seríamos capazes de criar em muitos outros, em que, por vezes, nem seria desejável que o fizéssemos, se nos fosse possível. O pressuposto decisivo em que se funda esse modelo é que qualquer mercadoria ou serviço que difira significativamente de outros pode ser fornecido à maioria dos consumidores por um grande número de produtores ao mesmo custo, com o resultado de que nenhum desses produtores pode determinar deliberadamente o preço, uma vez que, se tentasse elevar seus preços acima dos custos marginais, seria vantajoso para os demais oferecer preços mais baixos. A situação ideal, em que o preço é dado a cada concorrente e seus interesses o induzem a aumentar a produção até que os custos marginais igualem o preço, passou a servir de modelo e foi utilizada como o padrão pelo qual se avaliava o desempenho da concorrência no mundo real.

É verdade que, se fôssemos capazes de criar essa condição, seria desejável que se ampliasse a produção de cada artigo até o ponto em que os preços igualassem os custos marginais, porque, enquanto isso não ocorresse, um aumento adicional da produção da mercadoria em questão significaria que os fatores de produção requeridos seriam utilizados de forma mais produtiva que em outro setor. Isso não significa, contudo, que, nos casos em que precisamos usar o processo da concorrência para descobrir o que as pessoas desejam e podem fazer, sejamos também capazes de criar a condição ideal, ou que os resultados, mesmo da concorrência 'imperfeita', não sejam preferíveis a

qualquer condição que possamos criar por qualquer outro método conhecido, como o da direção governamental.

E claro que não é desejável nem possível que toda mercadoria ou serviço significativamente diferente de outros seja produzido por um grande número de produtores, ou que haja sempre um grande número de produtores capazes de produzir qualquer mercadoria específica ao mesmo custo. Por via de regra, há em cada ocasião não só uma dimensão ótima da unidade produtiva, abaixo e acima da qual os custos se elevarão, mas também vantagens especiais ligadas a habilidade, locação, tradição, etc., que só algumas empresas possuem. Com frequência, algumas empresas (ou mesmo apenas uma) são capazes de fornecer tantas unidades de determinado produto quantas podem ser vendidas a preços que cobrem seus custos, que podem ser inferiores aos de qualquer outra firma. Nesse caso, algumas empresa (ou a firma isolada) não se vêem obrigadas a abaixar seus preços ao nível dos custos marginais, ou a produzir uma quantidade taí de seu produto que as unidades só possam ser vendidas a preços que cubram exatamente seus custos marginais. Tudo que precisam fazer em prol de seus interesses é manter os preços abaixo do nível em que novos produtores seriam tentados a ingressar nesse mercado. Dentro desses limites, essas firmas (ou firma) estariam, com efeito, livres para agir como monopolistas ou oligopoístas e fixar seus preços (ou as quantidades dos bens que produzem) ao nível que lhes proporcionasse os maiores lucros, limitadas apenas pela consideração de que estes devem ser suficientemente baixos para manter outros produtores afastados.

Em todas essas situações, um ditador onisciente poderia, na verdade, promover uma melhor utilização dos recursos disponíveis, obrigando as firmas a expandirem a produção, até que os preços chegassem a cobrir exatamente os custos marginais. A julgar por este padrão, usualmente adotado por alguns teóricos, a maior parte dos mercados do mundo é, sem dúvida, muito imperfeita. Trata-se, contudo, de um padrão sem nenhuma aplicabilidade a qualquer problema prático, uma vez que se baseia numa comparação, não com alguma outra condição que se poderia atingir mediante algum

processo conhecido, mas com uma que se poderia ter alcançado se certos fatos que não podemos alterar fossem diversos do que realmente são. O uso das providências hipotéticas tomadas por um ditador onisciente como padrão de avaliação das realizações efetivas da concorrência ocorre naturalmente ao economista, cuja análise parte da hipótese fictícia de que *ele* conhece todos os fatos que determinam a ordem do mercado. Mas esse padrão não nos proporciona um teste válido, significativamente aplicável às realizações da política prática. O teste deveria consistir não no grau de aproximação a um resultado inalcançável, mas na superioridade ou inferioridade dos resultados de determinada política, confrontados aos resultados de outros processos disponíveis. O problema real é saber até que ponto podemos superar em eficiência o nível preexistente, não até que ponto podemos aproximar-nos do que seria desejável se os fatos fossem diferentes.

Em outras palavras, esse padrão de avaliação do desempenho da concorrência não deve consistir nas providências que seriam tomadas por alguém que tivesse pleno conhecimento de todos os fatos, mas sim na probabilidade, que só a concorrência pode assegurar, de que os diferentes bens e serviços sejam fornecidos por aqueles que produzem, dessa forma, maior quantidade daquilo que os outros desejam do que forneceriam em outras circunstâncias.

A concorrência como um processo de descoberta

Dentro ou fora da esfera econômica, quase sempre só faz sentido adotar o processo da concorrência quando não sabemos, de antemão, "quem terá o melhor desempenho. Porém, em exames ou competições esportivas, assim como no mercado, ela nos diz apenas quem teve a melhor atuação naquela ocasião específica e não necessariamente que cada um conseguiu o máximo possível — embora forneça também um dos mais eficazes incentivos ao desempenho. Estimula a superar o concorrente mais próximo, mas, se este estiver muito atrás, o grau de liberdade que tem o melhor para decidir o quanto se empenhará pode ser muito amplo. Só julgará necessário

empenhar-se ao máximo se o concorrente mais próximo estiver logo atrás e ele não souber qual é sua vantagem. E só se houver uma escala mais ou menos contínua de capacidade, e estiverem todos ansiosos por obter a melhor classificação possível, cada um ficará alerta para verificar se o concorrente mais próximo o está alcançando.

A concorrência é, pois, acima de tudo, tal como a experimentação científica, um processo de descoberta. Nenhuma teoria que parta da premissa de que os fatos a descobrir já são conhecidos² lhe pode fazer justiça. Não há um conjunto predeterminado de fatos conhecidos ou 'dados' que serão sempre plenamente levados em conta. Tudo que podemos esperar obter é um processo que tenda em geral a promover uma situação em que se levará em conta um maior número de fatos objetivos virtualmente úteis do que em qualquer outro procedimento conhecido. São as circunstâncias que tornam tão irrelevante, na escolha de uma política desejável, qualquer avaliação dos resultados da concorrência baseada na premissa de que todos os fatos pertinentes são conhecidos por uma única pessoa. A questão real é como melhor favorecer a utilização ótima do conhecimento, das habilidades e das oportunidades de adquirir conhecimento, dispersos entre centenas de milhares de pessoas mas não possuídos inteiramente por ninguém. A concorrência deve ser encarada como um processo em que as pessoas adquirem e transmitem conhecimento — tratá-la como se todo esse conhecimento estivesse, desde o início, à disposição de qualquer pessoa é transformá-la num contra-senso. E é tão absurdo julgar os resultados concretos da concorrência com base numa ideia preconcebida dos produtos que ela 'deve' gerar quanto o seria julgar os resultados da experimentação científica por sua correspondência com o que era esperado. Assim como no caso dos resultados da experimentação científica, só podemos julgar o valor dos resultados pelas condições em que a concorrência se desenvolveu, não pelos resultados em si. Exatamente como qualquer outra modalidade de experimentação, não se pode dizer, portanto, que a

² Entre os poucos que o perceberam está o sociólogo Leopold von Wiese. Ver sua conferência sobre 'Die Konkurrenz, vorwiegend in soziologisch-systematischer Betrachtung', Verhandlungen des 6. Deutschen Soziologentages, 1929.

concorrência leva à maximização de quaisquer resultados mensuráveis. Simplesmente dá lugar, em condições favoráveis, ao uso de mais habilidade e conhecimento que qualquer outro procedimento conhecido. Embora toda utilização bem-sucedida de habilidade e conhecimento possa ser considerada um ganho — podendo, assim, cada ato adicional de troca em que ambas as partes preferem o que obtêm ao que cedem ser considerado uma vantagem —, nunca somos capazes de saber em que montante total aumentaram os benefícios líquidos para todos. Não precisamos ocupar-nos de grandezas mensuráveis ou aditivas, devendo antes aceitar como o ótimo possível os resultados propiciados por aquelas condições gerais que se revelam as mais favoráveis à descoberta do maior número de oportunidades.

Como agirá um indivíduo sob a pressão da concorrência e que circunstâncias particulares encontrará nessas condições são coisas que nem ele próprio sabe de antemão e, necessariamente, ainda mais desconhecidas por qualquer outra pessoa. Portanto, é literalmente absurdo exigir dele que aja 'como se' houvesse concorrência, ou como se esta fosse mais completa do que é. Veremos, em particular, que uma das principais fontes de erro nesse campo é a concepção derivada do pressuposto fictício de que as 'curvas de custo' do indivíduo são um fato objetivamente dado, determinável por uma averiguação, e não algo que só pode ser avaliado com base em seu conhecimento e julgamento — conhecimento inteiramente diverso, quando esse indivíduo atua num mercado extremamente competitivo, do que seria caso ele fosse o único ou um dos poucos produtores.

Embora explicar os resultados da concorrência seja um dos principais objetivos da teoria econômica (ou catalática), os fatos que consideramos restringem enormemente o âmbito em que essa teoria é capaz de prever os resultados específicos da concorrência no tipo de situação que nos interessa na prática. De fato, a concorrência é valiosa precisamente por constituir um processo de descoberta de que poderíamos prescindir se fizessemos capazes de prever seus resultados. A teoria econômica consegue elucidar o funcionamento desse processo de descoberta construindo modelos em que se presume

que o teórico detém todo o conhecimento que norteia todos os diferentes indivíduos, cuja interação é representada por seu modelo. Esse modelo nos interessa apenas porque nos informa como funcionará um sistema desse tipo. Mas precisamos aplicá-lo a situações concretas, em que não temos esse conhecimento dos detalhes. O que apenas o economista pode fazer é derivar, de modelos mentais em que se supõe capaz, por assim dizer, de ver as cartas de todos os jogadores individuais, certas conclusões sobre o caráter geral dos resultados — conclusões que ele talvez possa pôr à prova de acordo com modelos artificialmente construídos, mas que só são relevantes nos casos em que ele não tem como testá-los por não dispor do conhecimento de que necessitaria.

Se as condições factuais da concorrência 'perfeita' estão ausentes, não é possível obrigar as empresas a agirem 'como se' ela existisse

A concorrência como processo de descoberta deve ter por fundamento o interesse pessoal dos produtores, ou seja, deve permitir que usem seu conhecimento para os próprios fins, porque ninguém mais possui a informação em que deverão basear sua decisão. Onde as condições da concorrência 'perfeita' estão ausentes, alguns considerarão vantajoso vender seus produtos a preços superiores a seus custos marginais, mesmo que lhes fosse ainda possível auferir um lucro adequado vendendo a preços mais baixos. É isso que desaprovam os que usam como padrão a situação da concorrência perfeita. Argumentam que, nessas condições, os produtores devem ser compelidos a agir como se houvesse uma concorrência perfeita, ainda que seu interesse pessoal não os leve a fazê-lo. Valemo-nos do interesse pessoal, no entanto, porque só por meio dele podemos induzir os produtores a utilizar conhecimentos que não possuímos e a empreender ações cujos efeitos só eles podem determinar. Não podemos depender de seu interesse pessoal para descobrir o método mais econômico de produção e, ao mesmo tempo, impedi-los de produzir gêneros e quantidades de bens pelos métodos mais favoráveis aos seus interesses. O incentivo ao aperfeiçoamento do método de produção consistirá muitas vezes no fato de o primeiro a efetuá-lo obter com isso lucros temporários. Muitos aperfeiçoamentos da produção são fruto da busca de

cada um por esses lucros, mesmo sabendo que serão temporários e só durarão enquanto ele estiver liderando o mercado.

Se os custos futuros de produção de um produtor (e particularmente os custos marginais que terá por qualquer quantidade adicional produzida) fossem uma grandeza objetivamente verificável, determinável com exatidão por uma autoridade fiscalizadora, talvez fosse razoável exigir que os produtores vendessem aos custos marginais. Mas, apesar de estarmos habituados a raciocinar teoricamente como se os custos fossem um 'dado', isto é, um conhecimento dado, os menores custos a que algo pode ser produzido são exatamente o que desejamos que a concorrência revele. Eles não são necessariamente conhecidos por ninguém, exceto pela pessoa que conseguiu descobri-los — e mesmo esta muitas vezes não saberá ao certo o que lhe permite uma produção mais barata que a dos outros.

Em geral, portanto, também não é possível a um observador alheio ao processo definir objetivamente se uma defasagem muito grande entre o preço e os custos — expressa em lucros elevados e decorrente de algum aperfeiçoamento na técnica ou na organização — constitui apenas um retorno 'adequado*' do investimento. 'Adequado' deve significar, neste contexto, um retorno cuja expectativa foi suficiente para justificar o risco em que se incorreu. Na produção tecnologicamente avançada, o custo de determinado produto quase sempre não será um fato objetivamente verificável, dependendo em grande parte da opinião do produtor com relação a prováveis desdobramentos posteriores. O êxito da empresa individual e sua eficiência a longo prazo dependerão do grau de correção das expectativas que se refletem na estimativa de custos feita pelo empresário.

Se uma firma que faz grandes investimentos na modernização de suas instalações deve ou não ampliar imediatamente a produção até ao nível em que os preços se reduzam aos seus novos custos marginais é algo que dependerá, portanto, do modo como se avalia a probabilidade de futuros desdobramentos. É claramente desejável que

se faça algum investimento em aparelhagem nova e mais eficiente que só será lucrativo se, por algum tempo após o início da operação das novas máquinas, os preços permanecerem acima do custo operacional da unidade de produção já existente. A instalação de uma nova fábrica só se justificará se houver a expectativa de que os preços a que o produto pode ser vendido permanecerão suficientemente acima dos custos marginais, não só para permitir a amortização do capital nela empatado como para compensar o risco de criá-la. Quem pode dizer que dimensões apresentava, ou deveria ter apresentado, esse risco aos primeiros responsáveis pela decisão de construir a fábrica? Se a firma fosse obrigada, depois que o empreendimento se tivesse revelado um sucesso, a reduzir os preços ao nível dos que então se afigurariam, em última análise, como seus custos marginais, tomar-se-ia evidentemente impossível correr tais riscos. O desenvolvimento competitivo das técnicas de produção funda-se, em grande parte, no empenho de cada produtor por auferir lucros monopólicos temporários enquanto estiver liderando o mercado, e é sobretudo desses lucros que os empresários bem-sucedidos retiram o capital para melhoramentos posteriores.

Tampouco é absurdo que, nessas circunstâncias, algumas das vantagens que os produtores poderiam oferecer aos consumidores sejam ainda melhor proporcionadas pelo produtor que emprega um novo equipamento que por qualquer outro, e isso é tudo o que podemos exigir enquanto nos basearmos na utilização que ele faz de seu conhecimento. Não ter o melhor desempenho que se poderia ter não pode ser considerado uma transgressão numa sociedade livre em que se permite a todos escolher como fazer melhor uso de suas habilidades e de seus bens.

Afora a dificuldade prática de verificar se um monopolista *de facto* expande realmente sua produção até o ponto em que os preços apenas cobrirão exatamente os custos marginais, não é de modo algum óbvio, que a exigência dessa expansão seja compatível com os princípios gerais de conduta justa em que se funda a ordem de mercado. Isso não seria realmente justo na medida em que esse monopólio resultasse da maior perícia desse produtor, ou da posse de algum fator de produção singu-

larmente adequado ao produto em questão. Pelo menos enquanto permitimos às pessoas que possuem habilidades especiais ou objetos únicos que não os utilizem se não o quiserem, seria paradoxal exigirmos delas, tão logo comecem a utilizá-los com propósitos comerciais, que os empregassem da forma mais ampla possível. Não temos maior justificativa para determinar com que intensidade deve uma pessoa fazer uso de suas habilidades ou de suas posses do que para proibi-la de aplicar seu engenho à solução de palavras cruzadas ou seu capital na compra de uma coleção de selos. Quando uma posição de monopólio é fruto de uma habilidade ímpar, seria absurdo punir o monopolista por ter um desempenho melhor que o de todos os demais, insistindo em que faça o melhor que lhe seja possível. E mesmo quando a posição de monopólio resulta da posse de um bem que confere vantagem excepcional, como uma localização especial, tampouco pareceria menos absurdo permitir a uma pessoa utilizar, para encher a piscina de sua casa, uma fonte de água que proporcionaria vantagens únicas para uma cervejaria, ou destilaria de uísque, e depois, quando tal pessoa se dispusesse a usá-la para ter a sua própria destilaria, insistir em que não deveria valer-se dela para obter lucros monopólicos

O poder de determinar o preço ou a qualidade de um produto, aos níveis mais lucrativos para o proprietário de um recurso raro empregado em sua produção, é uma consequência necessária do reconhecimento da propriedade privada no caso de coisas específicas, não se podendo suprimi-la sem abandonar, ao mesmo tempo, a instituição da propriedade privada. Não há diferença, a esse respeito, entre um fabricante ou comerciante que tenham criado uma organização singular, ou adquirido uma localização excepcionalmente adequada, e um pintor que limite sua produção à quantidade que lhe proporciona a maior renda. Condenar, com base na justiça ou na moral, esse tipo de ganho de lucros monopólicos é tão infundado como condenar qualquer pessoa que decida trabalhar apenas o quanto julgue compensador.

Veremos que a situação é de todo diversa quando o 'poder de mercado' consiste no poder de impedir que outros prestem melhores serviços aos consumidores. Em

certas circunstâncias, é verdade que mesmo o poder de determinar preços, etc., pode dar a um monopolista o poder de influenciar o comportamento dos demais no mercado de uma maneira que o protege contra a concorrência indesejada. Veremos que, nesses casos, existem, com efeito, fortes razões para impedi-lo de agir assim.

Por vezes, no entanto, o surgimento de um monopólio (ou oligopólio) pode ser até um efeito desejável da concorrência, isto é, a concorrência terá alcançado um de seus melhores resultados ao gerar, temporariamente, um monopólio. A produção, embora não tenda a ser mais eficiente *por ser* conduzida por um monopólio — exceto num caso específico que consideraremos mais tarde —, será muitas vezes mais eficazmente conduzida por uma determinada empresa que, por alguma razão especial, é mais eficiente que as restantes³. Conquanto isso não justifique a proteção de posições monopólicas ou o auxílio à sua manutenção, torna desejável não só que se tolerem os monopólios mas até que se lhes permita explorar suas posições monopólicas — desde que as mantenham por servirem aos consumidores melhor que qualquer outro produtor, e não por impedirem a entrada no mercado dos que se supõem capazes de prestar um serviço ainda melhor. Que um produtor ocupe uma posição de monopólio por ser capaz de produzir a preços mais baixos que qualquer outro, e por vender a preços inferiores que aqueles que os demais podem cobrar, é tudo o que podemos esperar alcançar — mesmo que possamos conceber teoricamente uma melhor utilização de recursos que seria, no entanto, de realização impossível.

Se essa posição parece objetável a muita gente, isso se deve sobretudo à associação equivocada entre a palavra monopólio e a ideia de privilégio. Mas o simples fato de um

³ Isso parece ter sido mal compreendido por J. A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy* (Nova Iorque, 1942), página 101, que afirma:

há métodos superiores acessíveis ao monopolista que ou não estão ao alcance de um grande número de concorrentes, ou não lhes são tão rapidamente acessíveis: porque suas vantagens, embora não estritamente acessíveis no nível empresarial competitivo, estão de fato asseguradas no nível monopólico, uma vez que a monopolização pode, por exemplo, aumentar a parcela de influência dos melhores cérebros e reduzir a dos inferiores. Essa situação pode realmente conduzir ao monopólio; contudo, o que daria maior influência aos melhores cérebros não seria provavelmente o monopólio, mas o tamanho da empresa.

produtor (ou alguns) poder satisfazer a demanda a preços que ninguém consegue igualar não constitui um privilégio, desde que a incapacidade dos demais de igualá-lo não decorra do fato de estarem impedidos de tentá-lo. O termo privilégio só é apropriado para designar um direito conferido por decreto especial (*privilegium*) e exclusivo de quem o recebe, não se aplicando a uma possibilidade objetiva que as circunstâncias oferecem somente a alguns.

Na medida em que não se baseia em privilégio no sentido estrito, o monopólio é, na verdade, sempre questionável quando depende do impedimento em que se vêem alguns de tentar obter melhores resultados que outros. Mas os monopólios ou oligopólios de que tratamos nesta seção não se fundam em qualquer discriminação desse gênero. Baseiam-se no fato de que os homens e as coisas não são perfeitamente semelhantes e de que, muitas vezes, só alguns ou mesmo só um deles tem certas vantagens sobre todos os demais. Sabemos como induzir esses indivíduos ou organizações a servir a seus semelhantes melhor que qualquer outro o poderia fazer. Mas não temos meios de os compelir sempre a servir ao público tão bem quanto poderiam.

As realizações do mercado livre

Que esperamos, então, da concorrência, e que realiza eia normalmente, quando não encontra obstáculos? Trata-se de algo *tão* simples e óbvio que por hábito tendemos a considerá-lo natural, sem nos darmos conta de que o que se produz é algo de notável, que jamais poderia ser promovido por uma autoridade que determinasse o que o produtor individual deveria fazer. A concorrência, quando não obstada, tende a ocasionar um estado de coisas em que: *primeiro*, alguém produzirá tudo o que for capaz de produzir e vender lucrativamente a um preço em que os compradores preferirão seu produto às alternativas existentes; *segundo*, tudo que se produz é produzido por alguém capaz de fazê-lo pelo menos a um preço tão baixo quanto o de quaisquer outras pessoas

que na realidade não o estão produzindo⁴, *i.e.*, *terceiro*, tudo será vendido a preços mais baixos, ou pelo menos tão baixos quanto aqueles a que poderia ser vendido por qualquer pessoa que de fato não o faz.

Para avaliar o verdadeiro significado dessa situação, devemos considerar três aspectos: primeiro, trata-se de um estado de coisas que nenhuma forma de planejamento central *jamaís* seria capaz de produzir;

segundo, chega-se a uma notável proximidade dessa situação em todos os campos em que a concorrência não é obstada pelo governo, ou em que este não admite a prática desse impedimento por pessoas ou organizações; terceiro, em setores muito amplos da atividade econômica nunca se esteve próximo dessa situação porque os governos restringiram a concorrência ou permitiram e, frequentemente, auxiliaram pessoas ou organizações a fazê-lo.

Por modestas que possam parecer, á primeira vista, essas realizações da concorrência, o fato é que não conhecemos nenhum outro método capaz de proporcionar melhores resultados; e, onde quer que a concorrência seja obstada ou impedida, as condições para sua consecução estão em geral muito longe de ser atendidas. Considerando que em muitos setores de atividade as políticas governamentais deliberadas sempre impediram que a concorrência alcançasse esses resultados, ao passo que se chegou muito perto deles onde quer que ela tenha podido atuar, deveríamos, sem dúvida, esforçar-nos mais por torná-la possível em toda parte do que por fazê-la funcionar segundo um padrão inatingível de 'perfeição'.

O grau elevado em que o resultado descrito é de fato alcançado, numa sociedade de funcionamento normal, em todos os setores em que a concorrência não é obstada,

⁴ Sendo necessário, em ambos os casos, incluir nesses custos de produção os produtos alternativos que a pessoa ou firma poderiam fabricar, em vez dos atuais. Seria, portanto, compatível com essas Condições que uma pessoa capaz de produzir uma mercadoria mais barato que qualquer outra na realidade não o fizesse, produzindo alguma outra coisa que lhe proporcionasse uma vantagem relativa maior ainda sobre os demais produtores.

manifesta-se na dificuldade existente para se descobrir neles oportunidades de ganhar a vida oferecendo aos consumidores algo melhor que o que já se faz. Sabemos muito bem o quanto isso é realmente difícil e que é necessário ter bastante talento para descobrir essas oportunidades numa catalaxia em funcionamento⁵. É igualmente instrutivo comparar, a esse respeito, a situação de um país possuidor de uma grande classe comercialmente ágil, em que a maioria das oportunidades existentes já foram aproveitadas, com a de outro cuja população seja menos versátil e empreendedora e que, por isso mesmo, oferecerá com frequência grandes possibilidades de rápido progresso a pessoas de mentalidade diferente⁶. O importante aqui é que um espírito comercial muito desenvolvido é ele próprio tanto resultado quanto condição da verdadeira concorrência, e não conhecemos outro método de promovê-lo a não ser o da abertura da concorrência a todos os que queiram; beneficiar-se-das oportunidades que ela oferece.

Concorrência e racionalidade

A concorrência não é apenas o único método que conhecemos de utilizar o conhecimento e as habilidades que os outros podem possuir. É também o método que

⁵ Talvez seja instrutivo ilustrar o tipo de obstáculo com que defrontará, nas condições atuais, alguém que acredite ter descoberto uma possibilidade de aperfeiçoar os métodos em uso. Um exemplo dessa frustração, que pude acompanhar de perto durante muitos anos, foi aquele experimentado por um empreiteiro de obras americano que, tendo verificado os preços e os aluguéis das casas, os salários e os preços do material de construção numa cidade europeia, convenceu-se de que poderia fornecer casas melhores a preço consideravelmente mais baixo, obtendo ainda um lucro substancial. O que finalmente o obrigou a abandonar seu plano foi o fato de que os códigos de construção civil, as normas sindicais, os preços cartelizados do equipamento específico para construção e o custo do processo burocrático necessário à obtenção de todas as licenças e autorizações exigidas impossibilitavam as reduções dos custos de produção em que baseara seus cálculos. Não posso afirmar agora se os obstáculos mais decisivos foram os criados diretamente pelo governo ou os decorrentes de sua tolerância às práticas restritivas adotadas por produtores e sindicatos. O que ficou evidente foi que as possibilidades de reduzir os custos das casas não puderam ser postas em prática porque os que sabiam utilizá-las eram impedidos de fazê-lo.

⁶ É digno de nota que uma economia propícia à obtenção de grandes lucros em pouco tempo é quase sempre, mesmo que as possibilidades de rápido crescimento nela existentes decorram do fato de haver muito a ser prontamente melhorado, uma economia que atravessou uma situação muito insatisfatória e em que o objetivo de explorar as oportunidades óbvias será logo alcançado. Isso demonstra, aliás, como é absurdo avaliar o desempenho relativo pela taxa de crescimento, que, muitas vezes, é prova não de progresso atual mas de incúria no passado. Sob muitos aspectos, um crescimento rápido não é mais difícil, senão mais fácil, para um país não desenvolvido, desde que se tenha criado uma estrutura adequada.

nos impeliu a todos a adquirir grande parte do conhecimento e das habilidades que possuímos. Tal coisa não é compreendida pelos que afirmam que a defesa da concorrência se baseia na presunção do comportamento racional de seus participantes. O comportamento racional não é, no entanto, uma premissa da teoria econômica, por mais que a apresentem como tal. Ao contrário, a asserção básica da teoria é que a concorrência imporá às pessoas a necessidade de agir racionalmente para assegurar o próprio sustento. Funda-se não no pressuposto de que a maioria, ou a totalidade, dos participantes do processo do mercado são racionais, mas, ao contrário, no de que em geral será por meio da concorrência que alguns indivíduos mais racionais imporão aos restantes a necessidade de seguir seu exemplo para obter êxito⁷. Numa sociedade em que o comportamento racional confere uma vantagem ao indivíduo, métodos racionais serão cada vez mais desenvolvidos e, depois, difundidos por imitação. De nada vale ser mais racional que os outros se disso não se puder tirar nenhum proveito. Assim, em geral não é a racionalidade que é condição para o funcionamento da concorrência, é antes a concorrência, ou as tradições que a permitem, que produzem o comportamento racional⁸. O empenho por fazer melhor do que é possível da maneira usual é o processo pelo qual se desenvolve essa capacidade de pensar que se manifesta posteriormente na discussão e na crítica. Nenhuma sociedade jamais adquiriu capacidade de pensamento racional sistemático sem antes ter desenvolvido uma classe mercantil na qual o aperfeiçoamento dos processos conceituais foi proveitoso para o indivíduo.

⁷ Além do mais, formular o problema em termos da utilização de conhecimento disperso entre centenas de milhares de indivíduos é simplificar ao extremo o seu caráter. não se trata apenas de utilizar a informação sobre determinados fatos concretos já acumulada pelos indivíduos, mas de utilizar a capacidade que têm esses mesmos indivíduos de descobrir os fatos que serão pertinentes aos seus propósitos numa determinada situação. É por isso que toda a informação acessível aos indivíduos (ao invés daquela que já possuem) jamais pode ser posta à disposição de um outro, órgão, só podendo ser utilizada permitindo-se que tomem as decisões os que sabem onde é possível encontrar a informação pertinente. Cada pessoa só terá noção do que ela própria sabe ou é capaz de descobrir ao enfrentar um problema em que esse conhecimento lhe for útil, mas nunca será capaz de transmitir o conhecimento de que dispõe, e muito menos todo aquele que sabe como adquirir, a uma outra pessoa que dele precise.

⁸ Cf. W. Mieth, 'Unsicherheitsbereiche beim wirtschaftspolitischen Sachurteil als Quelle volkswirtschaftlicher Vorurteile', em W. Strzelewicz (org.), *Dos Vorurteil als Bildungsbarriere*(Göttingen, 1965), página 192.

Isso deveria ser lembrado em particular pelos que tendem a sustentar que a concorrência não funcionará entre pessoas sem espírito de iniciativa: basta permitir que algumas pessoas ascendam na escala social e se façam respeitadas e poderosas em decorrência do sucesso que tiveram na adoção de novos métodos, ainda que elas sejam, no início, alienígenas, e dar aos que se dispõem a imitá-las liberdade para tanto, por pouco numerosos que sejam a princípio, para que esse espírito de iniciativa emerja pelo único método capaz de gerá-lo. A concorrência é tanto um método de produzir certos tipos de mentalidade como de produzir qualquer outra coisa: o próprio modo de pensar característico dos grandes empreendedores não existiria, não fosse o ambiente em que desenvolveram seus dons. A mesma capacidade inata de pensar assumirá formas inteiramente diversas segundo a atividade a que se dedica.

Esse desenvolvimento só será possível se a maioria tradicionalista não tiver o poder de tornar compulsórios, para todos, os métodos e costumes tradicionais que impediriam a experimentação de novos processos, inerente à concorrência. Isso significa que os poderes da maioria devem ser limitados à aplicação das normas gerais que impedem os indivíduos de invadir os domínios protegidos de seus semelhantes, não devendo compreender prescrições positivas sobre o que devem os indivíduos fazer. Essa evolução que acabamos de esboçar, pela qual processos mais racionais substituem gradualmente outros menos racionais, torna-se impossível quando se dá à concepção da maioria, ou a qualquer concepção *única* sobre o modo como as coisas devem ser feitas, condições de predomínio absoluto. O progresso intelectual de uma comunidade fundamenta-se na gradual difusão das concepções de alguns, ainda que em detrimento dos que relutam em aceitá-las; e, embora ninguém deva, ter o poder de impor aos renitentes novas concepções por julgá-las melhores, se o sucesso provar que estas são mais eficazes, os que se afeiram aos seus velhos métodos não devem ser protegidos contra um declínio relativo, ou mesmo absoluto, de sua posição. A concorrência é sempre; afinal, um processo em que uma minoria faz com que a maioria se veja obrigada a agir de maneiras que não são de seu agrado: seja trabalhar mais; mudar de hábitos ou

devotar ao seu trabalho um grau de atenção, de aplicação contínua ou de regularidade que, sem a concorrência, não seria necessário.

Se, numa sociedade em que o espírito de iniciativa ainda não se difundiu, a maioria tem o poder de proibir tudo que lhe desagrada, é muito improvável que ela permita o surgimento da concorrência. Duvido que um mercado atuante tenha alguma vez surgido numa democracia ilimitada, e parece ao menos provável que esta o destrua onde já estiver estabelecido. Para os que sofrem a concorrência de outros, ela significa sempre algo que impede uma vida tranquila, sendo que esses efeitos diretos são sempre muito mais visíveis que os benefícios indiretos proporcionados pela concorrência. Em particular, os efeitos diretos serão sentidos pelos que se dedicam a um mesmo ramo de atividades, os quais terão condições de observar de que forma está atuando a concorrência, ao passo que o consumidor em geral não saberá muito bem quem são os responsáveis pela redução de preço ou melhoria da qualidade.

Dimensão, concentração e poder

A ênfase enganosa da influência de uma única firma sobre os preços, combinada ao preconceito popular contra as grandes corporações e a várias razões 'sociais' que supostamente tornam desejável a preservação da classe média, do empresário independente, do pequeno artesão ou lojista, ou, muito comumente, da estrutura social vigente, contrapõe-se a mudanças provocadas pelo desenvolvimento econômico e tecnológico. Afirma-se que o 'poder' que as grandes empresas podem exercer é perigoso em si mesmo, havendo necessidade de medidas governamentais especiais para restringi-lo. Essa preocupação com o tamanho e o poder desta ou daquela empresa dá margem, talvez com maior frequência que qualquer outro motivo, a que se tirem de premissas liberais conclusões essencialmente antiliberais.

Veremos, dentro em pouco, que há dois importantes aspectos em que o monopólio pode conferir ao seu detentor um poder pernicioso. Mas nem o tamanho em si mesmo, nem a capacidade de determinar os preços pelos quais todos podem comprar

seu produto constituem a medida desse poder pernicioso. Sobretudo, não há medida ou padrão possíveis que nos permitam definir que determinada empresa é demasiadamente grande. Sem dúvida, o simples fato de uma grande empresa 'dominar' o mercado em determinado ramo industrial, porquanto as demais firmas desse ramo acompanham sua liderança nos preços, não prova que essa situação pode, na verdade, ser melhorada por qualquer outro meio que não o aparecimento de um concorrente real — situação que podemos desejar, mas somos incapazes de criar enquanto não pudermos encontrar alguém que goze das mesmas vantagens especiais que a firma agora dominante possui, ou de outras vantagens compensadoras.

A dimensão ideal de cada empresa constitui, tanto quanto os preços, as quantidades ou qualidades dos artigos a serem produzidos e vendidos, uma das incógnitas a serem desvendadas pelo processo do mercado. Não pode haver nenhuma norma geral relativa à dimensão conveniente, uma vez que isso depende das condições tecnológicas e econômicas, em constante transformação; e sempre haverá muitas mudanças que favorecerão empresas cujo tamanho pareceria excessivo pelos padrões anteriores. Não se deve negar que as vantagens conferidas pelo tamanho nem sempre decorrem de fatos que não poderíamos alterar, como a escassez de talentos ou de recursos (incluindo-se aí aqueles fatos acidentais, e contudo inevitáveis, como, por exemplo, o pioneirismo de uma pessoa em determinado campo, o que lhe deu, portanto, mais tempo para adquirir experiência e conhecimento específico); elas são muitas vezes determinadas por disposições institucionais que acabam por conferir à empresa maior uma vantagem artificial, no sentido de não assegurar menores custos sociais da unidade de produção. Na medida em que a legislação tributária, o direito empresarial ou a maior influência sobre a máquina administrativa do governo proporcionem à unidade de maior porte vantagens diferenciais sem base numa superioridade real de desempenho, será plenamente justificável alterar a estrutura de modo a eliminar essas vantagens artificialmente associadas ao tamanho. Mas a

discriminação por meio de uma política contrária à formação de grandes empresas é tão pouco justificável quanto o seu favorecimento.

A alegação de que o simples tamanho confere um poder pernicioso sobre o comportamento dos concorrentes no mercado tem alguma plausibilidade quando pensamos em termos de um setor industrial, em que, por vezes, pode na verdade só haver lugar para uma grande firma especializada. Mas o surgimento das grandes sociedades anônimas tornou, em larga medida, sem sentido a ideia de setores industriais isolados, domináveis por uma companhia graças à magnitude de seus recursos, um dos efeitos imprevistos do crescimento das sociedades anônimas, até hoje ainda não assimilado de todo pelos teóricos, é o aumento da diversificação que escapa aos limites de qualquer ramo industrial definível. Consequentemente, o tamanho das empresas em outros setores industriais tornou-se o principal obstáculo ao poder que o tamanho poderia conferir a uma única grande empresa num ramo industrial. É possível que, no setor de energia elétrica de um país, por exemplo, nenhuma outra companhia tenha força ou capacidade de resistência para 'enfrentar' um gigante já estabelecido e empenhada em defender seu monopólio de fato de alguns dos produtos. Todavia, como o demonstra o desenvolvimento das grandes empresas automobilísticas ou químicas nos EUA elas não hesitam em peneirar em campos onde o investimento de muitos recursos é essencial para que esse ingresso ofereça perspectivas promissoras. O tamanho converteu-se, assim, no mais eficaz antídoto para o poder do tamanho: o poder das grandes associações de capital será controlado por outras grandes associações de capital e esse controle será mais eficaz que qualquer fiscalização exercida pelo governo que, ao permitir um ato, abre caminho para sua autorização, quando não para sua proteção declarada. Como nunca é demais repetir, monopólio fiscalizado pelo governo tende sempre a se converter em monopólio protegido pelo governo; e a luta contra a grande empresa tem como resultado, na maioria das vezes, impedir justamente aquelas situações futuras que fazem do tamanho o próprio antídoto para o tamanho.

Não pretendo negar que existem verdadeiras razões sociais e políticas {em contraposição às razões meramente econômicas) a cuja luz se revela mais desejável ou 'saudável' que haja um grande número de pequenas empresas, em vez de um número menor de grandes empresas. Já tivemos oportunidade de nos referir ao perigo decorrente do fato de parcelas crescentes da população trabalharem em companhias cada vez maiores, ficando, em consequência, familiarizadas com a ordem de tipo organizacional, mas alheias ao funcionamento do mercado que coordena as atividades das várias companhias. Razões desse tipo são muitas vezes apresentadas para justificar medidas tendentes a refrear o crescimento da empresa individual ou a proteger firmas menores e menos eficientes contra a suplantação ou a absorção por uma grande.

Não obstante, mesmo admitindo que essas medidas sejam convenientes em algum sentido, constituem uma dessas coisas que, conquanto desejáveis em si mesmas, não podem ser efetivadas sem que se confira um poder discricionário e arbitrário a uma autoridade, devendo portanto dar lugar ao argumento mais relevante de que não se deveria atribuir semelhante poder a nenhuma autoridade. Já enfatizamos que essa limitação de todo poder pode impossibilitar a consecução de metas talvez almejadas pela maioria das pessoas, e que, em geral, para evitar perigos maiores, uma sociedade livre deve privar-se de certos tipos de poder, mesmo que as consequências previsíveis de seu exercício pareçam inteiramente benéficas e constituam talvez o único método disponível de alcançar aquele resultado específico.

Os aspectos políticos do poder econômico

A alegação de que o grande porte de uma empresa privada confere enorme poder aos seus administradores, sendo esse poder de alguns homens politicamente perigoso e moralmente condenável, merece sem dúvida séria análise. Sua força de persuasão decorre contudo, em grande parte, de uma confusão dos diferentes significados da palavra 'poder' e da constante mudança de um desses significados, em que a posse de grande poder é desejável, para outro, em que a mesma é condenável: poder sobre coisas

materiais e poder sobre o comportamento de outros homens. Essas duas espécies de poder não estão necessariamente associadas, sendo, em grande parte, possível separá-las. Uma das ironias da história é que o socialismo, que adquiriu influência com a promessa de substituir o poder sobre os homens pela administração dos bens materiais, conduza inevitavelmente a um aumento desmedido do poder exercido por homens sobre outros homens.

Na medida em que grandes agregações de recursos materiais permitem a obtenção de melhores resultados na forma de produtos melhores ou mais baratos, ou de serviços mais desejáveis que os prestados por organizações menores, toda ampliação desse tipo de poder deve ser considerada benéfica em si mesma. O fato de grandes agregações de recursos sob uma única direção muitas vezes propiciarem um crescimento desse tipo de poder proporcionalmente maior que o tamanho da empresa é, na maior parte das vezes, o que explica o desenvolvimento de empresas gigantescas. Embora o tamanho não constitua uma vantagem sob todos os pontos de vista, e conquanto vá haver um limite para o crescimento que ainda propicia um aumento da produtividade, sempre haverá setores em que a evolução tecnológica favorecerá unidades maiores que aquelas já existentes. Da substituição do tecelão o autônomo pela fábrica ao desenvolvimento do processo contínuo na produção do aço e ao supermercado. Os progressos do conhecimento tecnológico repetidas vezes tomaram mais eficientes as unidades maiores. Mas esse aumento de tamanho, se propicia uma melhor utilização dos recursos, não dá necessariamente maior poder sobre o comportamento das pessoas, exceto o poder limitado que exerce o dirigente de uma empresa sobre os que a ela se associam visando aos próprios interesses. Mesmo que uma empresa que vendia por reembolso postal, como a *Sears Roebuck & Co.*, tenha crescido até se tornar uma das cem maiores companhias do mundo, excedendo de longe o tamanho de qualquer empresa similar, e embora suas atividades tenham tido profundo impacto nos padrões e hábitos de milhões de pessoas, não se pode dizer que ela exerça poder em nenhum outro sentido senão o de oferecer serviços que tendem a gozar da preferência

do público. Assim também uma companhia isolada não obteria poder sobre o comportamento de outros homens se fosse de tal modo eficiente na produção de uma peça de equipamento mecânico de emprego tão universal como, digamos, os rolamentos, que pudesse eliminar íada concorrência: enquanto fosse capaz de atender a todos os que desejassem seu produto segundo as mesmas condições, ainda que obtivesse, com isso um enorme lucro, não só todos os seus clientes estariam sendo beneficiados com sua existência como também não poderiam ser considerados dependentes de seu poder.

Na sociedade moderna, o que dá a uma empresa poder sobre o comportamento de outras pessoas não é tanto o volume total de recursos que controla quanto sua capacidade de recusar serviços de que as pessoas dependem. Como veremos na seção seguinte, não é tampouco, portanto, o simples poder sobre os preços de seus produtos, mas sim o poder de impor diferentes condições a diferentes compradores que dá a uma empresa a capacidade de influir no comportamento de ou trem. Tal poder não é, entretanto, diretamente dependente do tamanho, nem sequer constitui um resultado inevitável do monopólio — embora vá ser possuído pelo monopolista de qualquer produto essencial, seja ele grande ou pequeno, enquanto lhe for dado vender sob condições não uniformemente impostas a todos os compradores. Veremos que não é só o poder que tem o monopolista de discriminar, somado à influência que pode exercer sobre o governo, possuidor de poderes semelhantes, que é de fato pernicioso, precisando ser contido. Mas esse poder, embora frequentemente associado ao tamanho da empresa, não é consequência necessária dessa característica, nem se limita a grandes organizações. O mesmo problema surge quando uma pequena empresa ou um sindicato de trabalhadores que controlam um serviço essencial são capazes de obter concessões da comunidade por meio de extorsão, recusando-se a servi-la.

Antes de considerarmos mais detidamente o problema do controle dessas ações perniciosas dos monopolistas, devemos, contudo, examinar algumas outras razões por que o tamanho é, com tanta frequência, visto como pernicioso.

O fato de as decisões de uma grande empresa afetarem o bem-estar de um número de pessoas muito maior que o afetado pelas decisões de uma pequena firma não significa que essas decisões devam envolver outros motivos, ou que seja desejável ou possível, no caso das primeiras, prevenir erros por meio de alguma forma de fiscalização pública. Grande parte da indignação contra as grandes companhias provém da crença de que estas não consideram certas consequências que as supomos capazes de considerar pelo fato de serem grandes, enquanto uma firma menor sabidamente não o poderia mesmo fazer: se uma grande empresa fecha uma fábrica não lucrativa, sobrevém um clamor, porque ela 'teria tido condições' de mantê-la em funcionamento com prejuízo para preservar os empregos, ao passo que, se a mesma fábrica constituísse uma empresa independente, todos aceitariam o fechamento como inevitável. Contudo, o fechamento de uma fábrica antieconômica não se torna menos desejável por ela pertencer a uma grande organização, mesmo que fosse possível mantê-la com os lucros do restante dessa organização, do que o é no caso de uma empresa que não pode lançar mão dessa fonte alternativa de receita.

Há o sentimento generalizado de que uma grande companhia deveria, por ser grande, atentar mais para as consequências indiretas de suas decisões e ser obrigada a assumir responsabilidades que não seriam impostas às menores. Mas é nesse ponto que reside o perigo de que a grande empresa obtenha poderes indesejavelmente grandes. Enquanto tiver a incumbência exclusiva de administrar os recursos que controla, na qualidade de depositária, para os acionistas e com vistas aos interesses destes, a diretoria ficará de mãos atadas e não terá nenhum poder arbitrário para favorecer esse ou aquele interesse particular. Quando, porém, se passa a considerar a direção de uma grande empresa não só habilitada, mas até mesmo forçada, a levar em conta, em suas decisões, o que quer que se julgue de interesse público ou social, ou a apoiar boas causas e a agir em geral em prol do bem público, ela adquire, de fato, um poder incontável — poder

que não poderia ser deixado, por muito tempo, nas mãos de administradores privados, acabando, inevitavelmente, por se converter em objeto de crescente controle público⁹.

À medida que as companhias tiverem o poder de favorecer grupos de indivíduos, o seu próprio tamanho se tornará também uma fonte de influência sobre o governo, gerando, assim, uma espécie extremamente indesejável de poder. Veremos adiante que só se pode evitar essa influência, muito mais grave quando exercida por grupos organizados do que pela maior das empresas individuais, privando o governo do poder de favorecer grupos particulares.

Por fim, devemos mencionar outro caso em que o simples tamanho de uma empresa gera inegavelmente uma situação bastante indesejável: é o que ocorre quando o governo, em razão das consequências que o fato gera, não pode permitir que uma grande empresa vá à falência. Pelo menos na medida em que a expectativa de que as grandes empresas serão, portanto, protegidas fizer com que o investimento nelas se afigure menos arriscado do que em empresas menores, ela gerará uma das vantagens 'artificiais' associadas às empresas de grande porte, sem base num melhor desempenho, e que a política deveria eliminar. Parece claro que só é possível fazer isso privando efetivamente o governo do poder de conceder essa proteção, pois, enquanto o possuir, será vulnerável à pressão.

O principal aspecto a lembrar, em geral obscurecido pelas atuais discussões sobre o monopólio, é que o que é pernicioso não é o monopólio espanto tal, mas apenas o impedimento da concorrência. Ambos estão longe de ser uma coisa só e é preciso repetir que um monopólio baseado exclusivamente num melhor desempenho é de todo louvável — mesmo que o monopolista mantenha os preços num nível em que pode obter grandes lucros, limitando-os apenas o suficiente para impossibilitar que outros o suplantem numa concorrência, em virtude do fato de continuar; utilizando muito

⁹ Isto foi reiteradamente enfatizado por Milton Friedman; ver, por exemplo, seu *Capitalism and Freedom* (Chicago, 1962).

menos volume de recursos do que outros utilizariam, se produzissem a mesma, quantidade do produto. Tampouco é legítimo pretender que um monopolista como esse tem a obrigação moral de vender seu produto tão barato quanto o permita a obtenção de um lucro 'normal' do mesmo modo que não se pode atribuir às pessoas; em geral a obrigação moral de trabalhar com a maior intensidade possível, ou vender um objeto raro por um lucro moderado. Assim como ninguém cogita de criticar o preço 'monopólico' da habilidade singular de um artista ou de um cirurgião, assim também não há nada de condenável no lucro 'monopólico' de uma empresa capaz de produzir a preços mais baixos que os de qualquer outra.

O fato de o erro moral residir não no monopólio mas apenas no impedimento da concorrência (todo impedimento, quer conduza ou não ao monopólio) deveria ser especialmente lembrado por aqueles 'neoliberais' que se sentem obrigados a dar provas de sua imparcialidade atacando todo monopólio empresarial assim como os monopólios de mão-de-obra, esquecendo que grande parte do monopólio empresarial resulta de um melhor desempenho, ao passo que todo monopólio sindical é fruto da supressão coercitiva da concorrência. Quando se baseia em semelhante impedimento da concorrência, o monopólio empresarial torna-se tão reprovável quanto o sindical, deve ser igualmente impedido e requer medidas enérgicas. Mas nem a existência do monopólio nem o tamanho da empresa são por si mesmos condenáveis em bases econômicas ou morais, e tampouco comparáveis a quaisquer atos destinados a impedir a concorrência.

Quando o monopólio se torna pernicioso

Omitimos aqui, deliberadamente, uma situação típica em que se é obrigado a reconhecer que os monopólios tendem a se formar — aquela em que os recursos são escassos ou esgotáveis, como os depósitos de certos minérios, etc. O motivo da omissão é o fato de que ela gera problemas demasiado complexos para ser abordados a contento numa rápida análise. Queremos apenas ressaltar que também nesse caso, o único em

que a formação de um monopólio talvez seja inevitável, não está de modo algum demonstrado que o monopólio é pernicioso, uma vez que renderá apenas a distribuir por um período mais longo a exploração do recurso em pauta, mas não a ocasionar uma recusa permanente de bens ou serviços à custa da produção total.

Pode-se dizer, em geral, que o pernicioso não é a existência de monopólios resultantes de uma maior eficiência ou do controle de determinados recursos limitados, mas a capacidade que têm alguns deles de proteger e preservar sua posição após o desaparecimento daquilo que deu origem a sua superioridade. A principal razão disso é serem esses monopólios capazes de exercer seu poder não só sobre os preços que cobram uniformemente de todos, mas sobre os que podem cobrar de determinados clientes. Tal poder sobre o que cobrarão de determinados clientes, ou poder de discriminação, pode ser usado de múltiplas maneiras para influenciar a conduta destes no mercado e, em particular, para dissuadir ou influenciar, de qualquer outra maneira, concorrentes potenciais.

Talvez não haja grande exagero em dizer que quase todo poder realmente nocivo de monopólios não privilegiados é fruto desse poder de discriminar, visto que, afora a violência, só ele lhes permite influir sobre concorrentes potenciais. Enquanto um monopolista mantém sua posição por oferecer a todos condições melhores que as que outros podem oferecer, mesmo que essas condições não sejam tão favoráveis quanto as que poderia oferecer, todos são beneficiados por sua existência. Mas se, em decorrência de ser ele capaz de servir à maioria das pessoas em melhores condições que qualquer outro, nenhuma outra firma se dispuser a fornecer o produto em questão, todos a quem se recusar a atender naquelas condições não terão formas alternativas de satisfazer as próprias necessidades. Conquanto a maioria das pessoas possa ainda estar sendo beneficiada pela existência desse monopolista, qualquer uma delas está sujeita a ficar à sua mercê na medida em que a natureza do produto ou serviço permite a discriminação dirigida e na medida em que o monopolista decide praticá-la para impor ao comprador, em alguns casos, uma conduta que lhe convenha. Em particular, ele pode usar esse

poder para impedir o aparecimento de um possível concorrente, oferecendo condições especialmente vantajosas apenas aos consumidores da região definida onde um novo concorrente teria condições de começar a competir.

Impedir esse uso da discriminação é especialmente difícil porque, muitas vezes, a prática de certas formas de discriminação por um monopolista é desejável. Já mencionamos que há uma situação em que um monopolista tem condições de prestar melhores serviços precisamente *por ser* ele monopolista. É o que ocorre quando sua capacidade de discriminar entre diferentes usuários de seu produto lhe permite cobrir a maior parte de seus custos fixos com o que cobra daqueles que podem pagar um preço relativamente maior, vendendo então aos demais a preços pouco superiores aos custos variáveis. Em setores como o dos transportes e o dos serviços públicos, deve-se pelo menos admitir que alguns desses serviços talvez não pudessem ser prestados de maneira rentável, não fosse-a possibilidade de discriminar conferida pelo monopólio.

O problema não pode, portanto, ser resolvido mediante a imposição, a todos os monopolistas, da obrigação de servir igualmente a todos os clientes. Contudo, como pode ser utilizado para a coação de pessoas ou firmas e tende a ser empregado para uma condenável restrição da concorrência, o poder de discriminação do monopolista deve, evidentemente, ser limitado por normas de conduta apropriadas. Ainda que não fosse desejável tornar ilegal toda discriminação, dever-se-ia, sem dúvida proibir a discriminação dirigida, destinada a impor determinado comportamento no mercado. É duvidoso, entretanto, que isso pudesse ser satisfatoriamente alcançado tornando-se a discriminação uma transgressão passível de pena, em vez de simples base para uma ação indenizatória. O conhecimento necessário, nesse caso, para coroar de êxito a ação judicial não é do tipo que as autoridades costumam possuir.

O problema da legislação contra os monopólios

Parece mais promissor dar aos concorrentes potenciais um direito a igual tratamento sempre que a discriminação não tiver outra justificativa que não o desejo de impor

determinado comportamento no mercado, oferecendo um estímulo á ação reparatória desse direito na forma de múltiplas indenizações a serem pagas a todos que se julguem vítimas de discriminação injustificada. Assim, encarregar os concorrentes potenciais de vigiar o monopolista e dar-lhes um remédio contra a prática da discriminação nos preços seria provavelmente uma forma mais promissora de controlar essas práticas do que atribuir a aplicação das leis à uma autoridade fiscalizadora. Sobretudo se a lei autorizasse explicitamente que, em vez de honorários e despesas processuais, parte das indenizações fosse cobrada pelos advogados que movem essas ações, sem dúvida logo surgiriam consultores jurídicos especializados que, visto toda a sua atividade consistir em tais processos, não se deixariam inibir pelo receio de ofender as grandes empresas.

Em grande parte, o mesmo se aplica à situação em que se tem não um único monopolista, mas pequenos grupos de firmas que atuam em conjunto para controlar o mercado. Em regra geral, se considera necessário proibir essas associações monopólicas, ou cartéis, sujeitando-as a penalidades. O exemplo dado nos EUA pelo artigo primeiro do *Sherman Act*, de 1890, foi amplamente imitado. Ao que tudo indica, o dispositivo dessa Lei foi, aliás, admiravelmente bem-sucedido em impor ao mundo dos negócios a ideia de que acordos explícitos com o objetivo de restringir a concorrência são indecorosos. Não tenho dúvida alguma de que semelhante proibição genérica de todo cartel, se coerentemente posta em prática, seria preferível a qualquer poder discricionário atribuído a autoridades com a simples finalidade de impedir 'abusos'. Essa última forma dá margem à distinção entre bons e maus monopólios e, via de regra, leva os governos a se empenharem mais em proteger os bons monopólios do que em combater os maus. Não há por que se acreditar que alguma organização monopólica mereça ser protegida contra uma concorrência ameaçadora, havendo, por outro lado, boas razões para se acreditar que algumas associações de empresas inteiramente espontâneas, não baseadas em coação, são não só não perniciosas mas também, na realidade, benéficas. Ao que tudo indica, é impossível pôr em prática uma proibição acompanhada de penalidades sem um poder discricionário de conceder isenções, ou de

impor aos tribunais a árdua tarefa de decidir se determinado contrato é ou não do interesse público. Mesmo nos EUA, sob o *Sherman Act* e suas múltiplas emendas e suplementos, criou-se com isso uma situação em que se tornou possível dizer; 'a alguns empresários, a lei diz que não devem baixar os preços; a outros, que não os devem elevar; a outros ainda, que é ruim fixar preços iguais¹⁰. A mim me parece, portanto, que uma terceira alternativa, menos abrangente que a proibição acompanhada de penalidades, mas de caráter mais geral que a fiscalização discricionária para impedir abusos, seria, ao mesmo tempo, mais eficaz e mais compatível com o estado de direito. Ela consistiria em declarar sem validade e não passível de execução legal todo acordo que implique restrição da livre concorrência, sem nenhuma exceção, e em impedir qualquer tentativa de impor esse acordo pela discriminação dirigida ou coisa semelhante, conferindo aos que sofrem tais pressões o direito de exigir indenizações múltiplas, tal como se sugeriu acima.

Não precisamos discutir mais uma vez a falsa ideia de que isso infringiria o princípio da liberdade contratual. Esta, como qualquer outra forma de liberdade, significa apenas que as espécies de contrato exequíveis nos tribunais dependem somente das normas jurídicas gerais, não da prévia aprovação do conteúdo específico de um contrato pela autoridade. Muitas espécies de contrato, como os de jogos de azar, ou os que envolvem propósitos imorais, ou os de serviço vitalício, são há muito consideradas sem validade e não executáveis. Não há por que não fazer o mesmo com todos os contratos que envolvem a restrição da livre concorrência, e não considerar toda tentativa de obrigar uma pessoa, mediante a ameaça da recusa de serviços usuais, a se conformar a

certas normas de conduta, uma interferência injustificada em seu domínio privado, interferência que lhe dá direito a uma indenização. A solução prática de nosso

¹⁰ W. L. Lerwin, *Law and Economic Policy in America* (Nova Iorque, 1965), página 281.

problema pode ser muito facilitada pela necessidade que surgirá, como veremos adiante, de impor ao poder das 'pessoas jurídicas' (empresas e outras organizações formais ou informais) limites especiais não pertinentes: às pessoas físicas.

Uma legislação com objetivos assim modestos parece-me prometer resultados mais significativos porque é possível aplicá-la universalmente; sem exceções, ao passo que as tentativas mais ambiciosas são, via de regra, mutiladas por tal número, de exceções que nem sequer se aproximam da eficácia que teria: a aplicação geral de uma norma menos abrangente — para não mencionar o poder discricionário absolutamente indesejável que, no primeiro sistema, dá ao governo a condição de determinar o caráter da atividade econômica.

Provavelmente nada ilustra melhor o fracasso da tentativa mais ambiciosa do que a lei contra a restrição da concorrência da República Federal da Alemanha¹¹. Ela começa com um dispositivo de alcance geral que, exatamente no sentido que sugerimos, declara sem validade todo acordo que implique restrição da concorrência. Mas, após fazer também desses acordos uma transgressão sujeita a punições, termina por abrir tantas brechas na norma geral com exceções que eximem por completo várias modalidades de contrato ou dão a autoridades poderes discricionários de autorizá-los, restringindo, em última análise, a aplicação da lei a um setor tão limitado da economia, que o conjunto perde grande parte de sua força. A maior parte, senão a totalidade dessas exceções, teria sido desnecessária se a lei se tivesse limitado ao que estabeleceu no parágrafo primeiro, sem acrescentar, à declaração da nulidade dos acordos que acarretam restrição da livre concorrência, uma proibição reforçada por punição.

Visto que existem indubitavelmente os mais variados acordos sobre os padrões, etc., a serem aplicados aos contratos — a menos que outras condições tenham sido estabelecidas por acordo explícito em situações específicas —, todos benéficos desde que sejam voluntariamente aceitos e nenhuma pressão possa ser exercida sobre os que

¹¹ A Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen de 27 de julho de 1957.

julgam conveniente desviar-se deles, toda proibição cabal desses acordos seria perniciosa. A fixação, tanto em relação aos tipos de produto como em relação aos termos do contrato, de normas cuja observância em condições normais fosse do interesse da maioria tornaria possíveis consideráveis reduções de custos. Nesses casos, contudo, a aquiescência será fruto não tanto do caráter obrigatório da norma como do fato de ser conveniente para o indivíduo seguir uma prática padronizada já estabelecida. O controle necessário a fim de que esses acordos relativos a padrões não se tornem

obstrutivos será assegurado dando-se a qualquer firma individual a permissão explícita de se afastar da norma ao firmar contratos, sempre que isso for conveniente às duas partes contratantes.

Antes de encerrar este assunto, poderíamos acrescentar algumas palavras sobre a atitude estranhamente contraditória da maioria dos governos perante o monopólio, Embora nos últimos tempos tenham em geral procurado controlar os monopólios na produção e distribuição de bens manufaturados, tendo muitas vezes aplicado a esses setores padrões demasiado rigorosos, por outro lado têm favorecido deliberadamente ou utilizado o monopólio como instrumento de sua política em setores bem mais amplos, como o dos transportes, dos serviços públicos, do trabalho, da agricultura e, em muitos países, também o das finanças. Além disso, na maioria das vezes, a legislação anticartel ou antitruste teve em mira a associação de algumas grandes empresas, raramente investindo contra as práticas restritivas dos grandes grupos de empresas menores organizados em associações de classe, etc. Se a isso acrescentarmos o grau em que os monopólios foram favorecidos com tarifas aduaneiras, patentes industriais, certos aspectos do direito empresarial e os princípios de tributação, torna-se plausível perguntar se o monopólio teria alguma vez chegado a constituir um problema tão grave se o governo tivesse simplesmente evitado favorecê-lo. Apesar de estar convencido de que uma das finalidades do aperfeiçoamento do direito deveria ser a redução do poder

das pessoas sobre o comportamento de outras no mercado, e de que isso surtiria alguns efeitos benéficos, não me parece que a importância disso se compare àquilo que poderia ser alcançado se o governo se abstinhasse de favorecer o monopólio por meio de normas discriminatórias ou medidas políticas.

A ameaça maior não é o egoísmo individual, mas sim o grupal

Conquanto a indignação pública e, por conseguinte, também a legislação se tenham voltado quase exclusivamente contra as ações egoístas de monopolistas individuais, ou de algumas empresas proeminentes agindo em conjunto, o que ameaça, acima de tudo, destruir a ordem de mercado não é a ação egoísta de firmas isoladas, mas o egoísmo de grupos organizados. Estes conquistaram seu poder, em grande parte, por meio do auxílio que receberam do governo para suprimir as manifestações de egoísmo individual que teriam imposto limites à sua ação. O grau de obstrução ao funcionamento da ordem de mercado que ameaça torná-la cada vez mais inoperante decorre não tanto do surgimento de grandes unidades produtoras como da organização deliberadamente incentivada de unidades produtoras com vistas a interesses coletivos. O que bloqueia cada vez mais a atuação das forças espontâneas do mercados não é o que o público tem em mente quando se queixa dos monopólio,mas as ubíquas associações de classe e os sindicatos das diversas categorias de trabalhadores. Eles atuam fundamentalmente por meio de pressão que podem exercer sobre o governo com o objetivo de forçá-lo; a 'regular' o mercado em seu benefício.

É lamentável que pela primeira vez, esses problemas se tenham agravado, no caso dos sindicatos de trabalhadores, num período em que uma solidariedade generalizada para com seus objetivos redundou na tolerância de métodos que por certo não poderiam ser franqueados a todos e que, mesmo no setor de mão-de-obra, precisarão ser restringido, ainda que a maioria dos trabalhadores tenha passado a considerá-los direitos arduamente conquistados e sagrados. Basta indagar que consequências adviriam do emprego dos mesmos métodos para fins políticos em vez de econômicos

(emprego que por vezes já está sendo feito), para se perceber que eles são incompatíveis com a preservação do que entendemos por uma sociedade livre.

A própria expressão 'liberdade de organização', consagrada por seu uso como grito de guerra não só pelos sindicatos de trabalhadores, mas também pelas organizações políticas indispensáveis ao governo democrático. contém implicações que conflitam com o estado de direito em que se fundamenta uma sociedade livre. Qualquer controle dessas atividades por meio de uma fiscalização discricionária a cargo do governo seria, sem dúvida, incompatível com um sistema livre. Mas o lema 'liberdade de organização', assim como 'liberdade de contrato', não deveria ser interpretado como significando que as atividades das organizações não devem ser sujeitas a normas que restrinjam seus métodos, ou mesmo que a ação coletiva das organizações não deve ser limitada por normas não aplicáveis às pessoas físicas. Os novos poderes gerados pelo aperfeiçoamento das técnicas organizacionais e pela prerrogativa que as leis atuais conferem às organizações provavelmente exigirão o estabelecimento, por meio de normas gerais, de limites muito mais estreitos que os que se julgou necessário impor, por lei, às ações das pessoas físicas.

É fácil compreender por que, para o indivíduo fraco, talvez seja confortador fazer parte de um grupo organizado que congrega pessoas com objetivos comuns e que, enquanto grupo organizado, é mais forte que o mais forte dos indivíduos. Mas é ilusão acreditar que esse indivíduo se beneficiaria, ou que a maioria em geral se beneficiaria à custa da minoria se todos os interesses fossem organizados da mesma forma. O efeito de tal organização sobre a sociedade como um todo seria não o de reduzir o poder, mas o de torná-lo mais opressivo. Ainda que os grupos possam, nesse caso, exercer maior influência que os indivíduos, pequenos grupos talvez fossem ainda mais poderosos do que grandes grupos simplesmente por serem mais fáceis de se organizar ou por ser o conjunto de sua produção mais indispensável que o conjunto da produção de grupos maiores. E mesmo que o indivíduo promova seu mais importante interesse pessoal ao ingressar numa associação, esse interesse pessoal mais importante e organizável pode

ser-lhe menos relevante que a soma de todos os seus outros interesses, que serão violados por outras organizações e que ele próprio não terá condições de defender associando-se a um número correspondente de organizações.

A valorização e o respeito que cercam os organismos coletivos nascem da crença compreensível, embora equivocada, de que quanto mais numeroso for um grupo, mais seus interesses corresponderão ao interesse de todos. O termo 'coletivo*' foi envolvido com o mesmo halo de aprovação inspirado pelo termo 'social'. Mas os interesses coletivos dos vários grupos, longe de ser os mais próximos dos interesses do conjunto da sociedade, são os que deles mais se afastam. Enquanto é lícito afirmar, em linhas gerais, que o egoísmo individual induzirá o indivíduo, o mais das vezes, a agir de maneira propícia à preservação da ordem espontânea da sociedade, o egoísmo de um grupo fechado ou o desejo de seus membros de constituir um grupo fechado serão sempre contrários ao verdadeiro interesse comum dos membros de uma Grande Sociedade¹².

Isso é o que já tinha sido claramente revelado pela economia clássica e que a moderna teoria marginalista expressou de forma mais satisfatória. O valor do serviço prestado por um indivíduo aos membros da sociedade é sempre apenas o valor relativo às últimas adições (ou adições marginais) que ele faz a todos os serviços daquele gênero; e, para que um membro qualquer da sociedade, ao retirar sua parcela do conjunto de produtos e serviços, deixe para os demais o máximo possível, é preciso que não os grupos enquanto tais, mas os indivíduos singulares que os compõem, por meio do livre trânsito entre os grupos, estejam empenhados em aumentar os próprios rendimentos tanto quanto possível. O interesse comum dos membros de um grupo organizado será, por outro lado, fazer com que o valor de seus serviços corresponda não à importância do último incremento, mas à importância que tem, para os usuários, o conjunto dos serviços que presta. Os produtores de alimento ou os fornecedores de energia elétrica,

¹² Sobre tudo isso e as questões abordadas nos parágrafos seguintes, ver Mancur Olson, Jr, *The Logic of Collective Action* (Harvard University Press, 1933).

de transportes ou de serviços médicos, etc., terão assim por objetivo usar seu poder conjunto de determinar o volume desses serviços a fim de obter um preço muito superior ao que os consumidores se disporiam a pagar pelo último incremento. Não há relação necessária entre a importância de um determinado gênero de mercadoria ou serviço em geral e a do último incremento que ainda é fornecido. Se a obtenção de alimento é essencial para a sobrevivência, isso não significa que a última adição à oferta de alimentos seja também mais importante que a produção de uma quantidade adicional de um artigo supérfluo, ou que a produção de alimentos deva ser melhor remunerada que a de artigos cuja existência é, sem dúvida, muito menos importante que a disponibilidade de alimentos.

O interesse especial dos responsáveis pelo fornecimento de alimentos, eletricidade, transporte ou serviços médicos está, contudo, em serem remuneradas não de acordo com o valor marginal do gênero de serviços que prestam, mas de acordo com o valor que tem, para os usuários, a oferta total dos serviços em questão. A opinião pública, que continua encarar o problema do ponto de vista da importância desse gênero de serviço como tal, tende por isso a apoiar essas reivindicações, visto que, a seu ver, a remuneração deveria corresponder à importância absoluta da mercadoria em questão. Só pelos esforços de produtores marginais — que podem ganhar a vida prestando seus serviços por preço muito inferior ao que os consumidores se disporiam a pagar se a oferta total fosse menor — é que pode haver abundância e melhores oportunidades para todos. Por outro lado, os interesses coletivos dos grupos organizados serão sempre opostos a esse interesse geral e procurarão impedir que os produtores marginais contribuam com cotas adicionais para a oferta global.

Por conseguinte, qualquer controle exercido pelas associações de classe ou grupos profissionais sobre o montante total de bens ou serviços a serem fornecidos será sempre contrário ao verdadeiro interesse geral da sociedade, ao passo que os interesses egoístas dos indivíduos, via de regra, os impelirão a fazer essas contribuições marginais cujos custos corresponderão, aproximadamente, ao preço pelo qual podem ser vendidas.

É equívoco total pensar que uma barganha entre grupos, aos quais se associassem os produtores e os consumidores de cada uma das diferentes mercadorias ou serviços, respectivamente, promoveria um estado de coisas que garantisse a eficiência da produção ou uma distribuição que se afigurasse justa de qualquer ponto de vista. Ainda que todos os diversos interesses (ou mesmo todos os interesses 'relevantes') pudessem ser organizados (o que, conforme veremos, não é verdade), a forma de equilíbrio estabelecido entre as forças dos diferentes grupos organizados — esperado por alguns como o resultado necessário ou até desejável da evolução dos acontecimentos que já se vem processando há algum tempo — produziria, na realidade, uma estrutura que, como se poderia demonstrar, é irracional, ineficiente e injusta ao extremo, à luz de qualquer prova de justiça que exija o mesmo tratamento para todos segundo as mesmas normas.

A razão decisiva disso é que, nas negociações entre grupos organizados, os interesses dos que realizam os necessários ajustes às mudanças que se verificam, a saber, aqueles que poderiam melhorar sua situação deslocando-se de um grupo para outro, são sistematicamente ignorados. No que diz respeito ao grupo para o qual desejam transferir-se, o principal objetivo deste será mantê-los afastados. Já os grupos que pretendem abandonar não terão motivos para favorecer seu ingresso no que será, muitas vezes, uma grande variedade de outros grupos. Assim, num sistema em que as organizações dos produtores já estabelecidos dos vários bens e serviços determinam preços e quantidades a serem produzidas, os que realizam permanente ajustamento às mudanças serão impedidos de influenciar os acontecimentos. Ao contrário do que presume o argumento em defesa dos vários sistemas sindicalistas ou corporativistas, não é verdade que o interesse de qualquer produtor está estreitamente vinculado ao interesse de todos os demais produtores dos mesmos bens. Pode ser muito mais importante para alguns produtores a possibilidade de se transferir para outro grupo, e esses deslocamentos são, sem dúvida, fundamentais para a preservação da ordem global. Contudo, essas mudanças, possíveis num mercado livre, são justamente aquelas que os acordos entre grupos organizados pretenderão impedir.

Os produtores organizados de determinados produtos ou serviços procurarão, em geral, justificar essas políticas de exclusão sob a alegação de que ainda são capazes de satisfazer toda a demanda e que, se e quando já não conseguirem fazê-lo, estarão plenamente dispostos a permitir que outros ingressem no mesmo ramo de atividades. O que não dizem é que isso significa apenas que são capazes de satisfazer a demanda aos preços vigentes, que lhes proporcionam lucros que consideram satisfatórios. O desejável, no entanto, é que a demanda seja satisfeita aos preços mais baixos que outros poderiam ter condições de oferecer — deixando aos que agora estão no ramo talvez apenas um rendimento que refletirá o fato de que sua habilidade já não é escassa ou seu equipamento já não é moderno. Em particular, embora devesse ser tão lucrativa para os que já estão estabelecidos no ramo quanto o é para todo novo produtor, a introdução de aperfeiçoamentos técnicos envolverá riscos para os primeiros e, muitas vezes, uma necessidade de levantar capital externo que perturbará sua confortável posição estabelecida e não parecerá vantajosa a menos que a posição atual esteja ameaçada pelos que se encontram insatisfeitos com as suas próprias posições. Deixar que os produtores estabelecidos decidam quando deve ser permitido o ingresso de novos elementos redundaria, em geral, na simples manutenção do *status quo*.

Mesmo numa sociedade em que todos os diferentes interesses estivessem organizados na forma de grupos isolados e fechados, isso só acarretaria, pois, a cristalização da estrutura existente e, por conseguinte, um declínio gradual da economia à medida que ela se tornasse cada vez menos ajustada às novas condições. Não é verdade, portanto, que semelhante sistema só seria insatisfatório e injusto na medida em que todos os grupos não estivessem igualmente organizados. E por isso estão equivocados os autores, como G. Myrdal e J. K. Galbraith¹³, que acreditaram que as falhas no sistema atual são simples falhas transitórias, superáveis, quando esse processo de organização se completar. O que ainda confere viabilidade à maioria das economias

¹³ Gunnar Myrdal, *An International Economy* (Nova Iorque, 1956), e J. K. Galbraith, *The Affluent Society* (Boston, 1969).

ocidentais é o fato de a organização de interesses ser apenas parcial; e incompleta. Caso estivesse concluída, produzir-se-ia, entre esses grupos organizados, um impasse que daria lugar a uma estrutura econômica absolutamente rígida e que não poderia ser rompida por nenhum acordo entre os grupos estabelecidos, mas unicamente pela força de um poder ditatorial.

As consequências da determinação política dos rendimentos dos diferentes grupos

O interesse comum a todos os membros de uma sociedade não é a soma dos interesses comuns dos membros dos grupos estabelecidos de produtores, mas apenas o interesse pela contínua adaptação a condições em transformação, que determinados grupos sempre julgarão de sua conveniência impedir. O interesse dos produtores organizados é sempre antagônico, portanto, ao único interesse permanente de todos os membros individuais da sociedade, ou seja, o interesse pela contínua adaptação a mudanças imprevisíveis, necessária até para a simples manutenção do nível de produção já alcançado (cf. capítulos 8 e 10). O interesse dos produtores organizados consiste sempre em impedir o ingresso de outros que querem participar de sua prosperidade, ou em evitar a própria exclusão de seu grupo pelos produtores mais eficientes quando houver declínio da demanda. Com isso, impedem-se todas as decisões estritamente econômicas, isto é, todos os novos ajustamentos a circunstâncias não previstas. A viabilidade de uma sociedade depende, entretanto, da realização normal e contínua dessas mudanças graduais e de seu não entrave por obstáculos só removíveis pelo acúmulo de pressão. Todos os benefícios que obtemos da ordem espontânea do mercado decorrem dessas mudanças e só se manterão enquanto estas puderem prosseguir. Mas toda mudança desse gênero será prejudicial a alguns grupos organizados; e a preservação da ordem de mercado dependerá, por conseguinte, de que não seja permitido a esses grupos impedir o que não for do seu agrado. Sempre é, portanto, do interesse da maioria que se imponha a alguns a necessidade de fazer algo que lhes desagrade (como mudar de emprego ou aceitar menores rendimentos), e esse interesse geral só será satisfeito mediante a aceitação do princípio de que toda pessoa

deve sujeitar-se a mudanças quando circunstâncias que ninguém tem o poder de controlar determinam que é a ela que se impõe essa necessidade. Esse risco é ele próprio inseparável da ocorrência de mudanças imprevistas; e não temos outra escolha senão permitir que os efeitos destas incidam, por meio do mecanismo impessoal do mercado, sobre os indivíduos de quem o mercado exigirá que façam a mudança ou aceitem uma redução de ganhos ou decidir, por meios arbitrários ou por uma luta pelo poder, a quem deve caber o ônus que, nesse caso, será maior do que teria sido se tivéssemos permitido que o mercado efetuasse a mudança necessária.

O impasse já criado com a determinação política de preços e salários por grupos organizados deu lugar, em alguns países, à reivindicação de uma 'política de distribuição de rendas', destinada a fazer com que a autoridade, e não o mercado, determine a remuneração dos diferentes fatores de produção. A reivindicação baseia-se na ideia de que, se os salários e demais rendimentos já não são determinados pelo mercado e sim pela força política dos grupos organizados, faz-se necessária uma coordenação deliberada — e, em particular, na ideia de que, se quiséssemos executar essa determinação política no tocante aos salários, caso em que ela se tornará mais visível, só o conseguiríamos se um controle semelhante fosse também exercido sobre todos os demais rendimentos.

Entretanto, o perigo imediato que ensejou a reivindicação de uma 'política de distribuição de rendas' foi o processo inflacionário produzido pela pressão competitiva para o aumento de todos os rendimentos. Como forma de refrear esse movimento ascendente de todas as rendas monetárias, essas 'políticas de distribuição de renda' estavam condenadas ao fracasso. E as políticas inflacionárias com que tentamos hoje superar aquela 'rigidez' não passam de paliativos que, por fim, agravarão o problema ao invés de resolvê-lo; a razão é que o alívio momentâneo das dificuldades propiciado por essas políticas permite somente o agravamento da rigidez. Nenhum congelamento de salários e preços é capaz de alterar o mal-estar básico, e toda tentativa de levar a cabo as necessárias alterações dos preços relativos, mediante decisão da autoridade, acatará

fracassando, não só porque nenhuma autoridade tem meios de saber quais são os preços adequados, mas, sobretudo, porque ela deve, em todas as suas ações, empenhar-se em parecer justa, ainda que as medidas requeridas nada tenham a ver com justiça. Consequentemente, todas as medidas de 'política de distribuição de rendas' já tomadas sequer se aproximaram da resolução do problema realmente central, o da restauração do processo que permite aos rendimentos relativos dos diferentes grupos ajustarem-se à mudança das condições; e, ao transformar essa questão em matéria de decisão política, não fizeram mais que agravar o problema. Como vimos, o único conteúdo definido que se pode dar ao conceito de 'justiça social' é o da preservação das posições relativas dos diferentes grupos; mas são justamente estas que precisam ser alteradas para que se consiga o ajustamento a novas condições. Se a mudança só puder ser feita por decisão política, a única consequência, visto que não há base para um acordo real, será a crescente rigidez de toda a estrutura econômica.

Por ter sido a Grã-Bretanha o único grande país que — num momento em que se fez necessária a completa readaptação da alocação de seus recursos — se viu numa situação de extrema rigidez, fruto de uma estrutura salarial de determinação essencialmente política, as dificuldades resultantes desse fenômeno passaram a ser chamadas de 'doença inglesa'. Em muitos outros países, porém, cuja situação não é muito diferente, métodos semelhantes estão sendo hoje aplicados em vão como forma de resolver o mesmo gênero de dificuldades.

O que nem todos admitem ainda é que, em nossa sociedade atual, os verdadeiros exploradores não são capitalistas ou empresários egoístas, e seguramente tampouco indivíduos isolados, mas organizações cujo poder emana do apoio moral emprestado pela ação coletiva e do sentimento de lealdade grupai. É a tendência intrínseca das instituições atuais ao favorecimento de grupos organizados que dá a esses grupos uma preponderância artificial sobre as forças do mercado e constitui a principal causa da injustiça real em nossa sociedade, bem como da distorção de sua estrutura econômica. Provavelmente se pratica mais injustiça real em nome da lealdade grupai que por

quaisquer razões de egoísmo individual. Uma vez que reconheçamos que a capacidade de organização de grupos de influência não tem relação alguma com sua relevância de qualquer ponto de vista social, e que esses grupos só podem organizar-se efetivamente se tiverem meios de exercer poderes antisociais de coerção, a ideia ingênua de que o controle dos grupos de pressão por um 'poder compensatório' produzirá uma ordem social viável revela-se simplesmente absurda. Se pelos 'mecanismos reguladores' de que fala o principal defensor dessas ideias se entende um mecanismo favorável ao estabelecimento de uma ordem benéfica ou racional, os 'poderes compensatórios' certamente não geram semelhante mecanismo. Toda a concepção de que o poder de grupos de pressão pode ser ou será neutralizado por um 'poder compensatório'¹⁴ constitui um retrocesso aos métodos de resolução de conflitos que outrora reinaram entre os indivíduos e dos quais fomos paulatinamente libertados pelo desenvolvimento e a aplicação das normas de conduta justa. A questão do desenvolvimento de normas de conduta justa equivalentes para grupos organizados continua sendo, basicamente, um problema para o futuro e, na sua resolução, os esforços deverão ter por alvo sobretudo a proteção dos indivíduos contra a pressão grupal.

Grupos organizáveis e não organizáveis

Ao longo dos últimos cinquenta anos, aproximadamente, a política foi conduzida pela ideia dominante de que o desenvolvimento de grupos organizados com o propósito de exercer pressão sobre o governo é inevitável e de que seus efeitos obviamente perniciosos decorrem do fato de que somente alguns desses grupos já estão assim organizados. Considera-se que essa falha será sanada tão logo todos os grupos importantes estiverem igualmente organizados, em condições de contrabalançar-se uns aos outros. É possível demonstrar a falsidade de ambas as concepções. Em primeiro lugar, só vale a pena pressionar o governo quando este tem o poder de favorecer interesses particulares, poder que ele só detém quando está autorizado a estabelecer e

¹⁴ J. K. Galbraith, *op. cit.*

aplicar normas direcionadas e discriminatórias. Em segundo lugar, como demonstra M. Olson em importante estudo¹⁵, exceto no caso de grupos relativamente pequenos, a existência de interesses comuns em geral *não* leva à formação espontânea de uma abrangente organização desses grupos, o que de fato só ocorreu em circunstâncias em que o governo favoreceu positivamente os esforços feitos com o objetivo de organizar todos os membros desses grupos, ou pelo menos tolerou que se usasse de coerção ou de discriminação para promover tal organização. Pode-se demonstrar, contudo, que esses métodos nunca são capazes de criar uma organização abrangente de todos os grupos relevantes, produzindo sempre uma situação em que os grupos não organizáveis são sacrificados e explorados pelos grupos organizados.

A demonstração, feita por Olson, de que, *primeiro*, em geral só grupos relativamente pequenos formam uma organização espontânea; *segundo*, de que as organizações dos grandes grupos econômicos que hoje controlam o governo em grande parte só puderam constituir-se com a ajuda do poder desse governo; *terceiro*, de que é impossível, em tese, organizar todos os grupos e que, por conseguinte, a organização de determinados grandes grupos, com a ajuda do governo, dá lugar a uma persistente exploração de grupos não organizados ou não organizáveis, assume aqui uma relevância fundamental. A esta última categoria parecem pertencer importantes grupos, como os consumidores em geral, os contribuintes, as mulheres, os idosos e muitos outros que, em conjunto, formam um contingente significativo da população. Todos eles estão fadados a sofrer as consequências do poder de grupos de pressão organizados.

¹⁵ Mancur Olson, Jr, op. cit.

DEZESSEIS

Capítulo 16 - O malogro do ideal democrático: uma recapitulação.

An nescis, mi fili, quantilla prudentia regitur orbis?

AXEL OXENSTJERNA (1648)

O malogro do ideal democrático

Já não se pode mais ignorar que um número cada vez maior de homens sensatos e bem intencionados está pouco a pouco perdendo a fé no que outrora foi, para eles, o estimulante ideal da democracia.

Isso ocorre simultaneamente a uma constante ampliação do campo a que é aplicado o princípio da democracia, sendo talvez em parte consequência dela. Mas as dúvidas crescentes, é claro, não se limitam a esses abusos óbvios de um ideal político: dizem respeito a seu próprio cerne. A maioria dos que se vêem perturbados por sua perda de fé numa esperança que por longo tempo os conduziu mantém-se sabiamente caída. No entanto, minha apreensão diante dessa situação obriga-me a falar alto.

Parece-me que a desilusão que tantos experimentam se deve não ao fracasso do princípio da democracia enquanto tal, mas ao fato de que o temos posto em prática de maneira errada. É por estar ansioso para resgatar o verdadeiro ideal do descrédito em que está caindo que me empenho descobrir que erro cometemos e como poderemos evitar as consequências funestas do processo democrático por nós observadas.

* Conde Axel Oxenstjerna (1583—1654), em carta escrita ao filho em 1648: 'Não sabes, meu filho, com quão pouca sabedoria é o mundo governado?'. Considerando que grande parte da argumentação que fundamenta a proposta que apresento no próximo capítulo foi escrita e também parcialmente publicada, e portanto lida por muitos leitores, já há muito tempo, introduzo aqui um breve apanhado que acredito ter conseguido, muito recentemente, rerepresentar de forma mais sucinta os tópicos principais. Trata-se de uma versão apenas ligeiramente revista de um esboço publicado em Encounter em março de 1978.

É óbvio que, para evitar decepção, devemos aproximar-nos de qualquer ideal com espírito sereno. No caso da democracia, em particular, não devemos esquecer que a palavra designa exclusivamente um método específico de governo. Originalmente, significava apenas certo procedimento para se chegar a decisões políticas, nada nos informando sobre quais deviam ser os objetivos do governo. No entanto, como o único método de mudança pacífica do governo já descoberto pelos homens, é, ainda, assim, precioso e merece ser defendido.

Uma democracia de 'barganha'

Não é difícil, contudo, entender por que o resultado do processo democrático, em sua forma atual, decepciona amargamente os que acreditavam no princípio de que o governo deveria ser norteado pela opinião da maioria.

Embora alguns proclamem que seja essa atuação hoje, ela é flagrantemente falsa para que as pessoas observadoras se enganem. Na verdade, nunca, em toda a história, os governos estiveram tão submetidos quanto hoje à necessidade de satisfazer desejos particulares de numerosos grupos de influência. Os críticos da democracia atual gostam de falar em 'democracia de massa'. Mas, se o governo democrático estivesse realmente comprometido com as decisões das massas, pouco se teria a objetar. A causa das queixas não é o acatamento, pelos governos, de uma opinião comum da maioria, mas o fato de serem eles obrigados a satisfazer os diferentes interesses de numerosos grupos. É pelo menos imaginável, embora improvável, que um governo autocrático exerça um autocontrole; contudo, um governo democrático onipotente é simplesmente incapaz de fazê-lo. Se seus poderes não são limitados, ele é absolutamente incapaz de agir de acordo com as concepções comuns à maioria do eleitorado. Será obrigado a formar e manter unida uma maioria por meio da satisfação das exigências de uma pluralidade de grupos de pressão, cada um dos quais só concordará com a concessão de benefícios especiais a outros grupos em troca de igual consideração para com seus próprios

interesses especiais. Essa democracia de barganha nada tem a ver com os conceitos usados para justificar o princípio da democracia.

O joguete dos interesses de grupos

Quando falo aqui da necessidade de limitar o governo democrático ou, mais sucintamente, da necessidade de uma democracia limitada, não pretendo dizer, é óbvio, que se deveria limitar o setor governamental democraticamente gerido, mas que *todo* governo, mormente o democrático, deveria sofrer essa limitação. Isso porque, quando nominalmente onipotente, o governo democrático se torna, em decorrência de seus poderes ilimitados, muito vulnerável — o joguete de todos os vários interesses que é obrigado a satisfazer para garantir o apoio da maioria.

Como se criou essa situação? Por dois séculos, desde o fim da monarquia absoluta até o surgimento da democracia irrestrita, a grande meta do governo constitucional foi limitar todos os poderes governamentais. Os princípios básicos gradualmente estabelecidos para impedir todo exercício arbitrário do poder foram a separação dos poderes, a soberania ou o estado de direito, o governo submetido ao direito, a distinção entre o direito público e o privado e as normas de procedimento judicial. Todos esses princípios ajudaram a definir e limitar as condições em que qualquer coerção sobre os indivíduos era admissível. Considerava-se que só o interesse geral a justificava. E apenas a coerção de acordo com normas uniformes aplicáveis igualmente a todos era reputada do interesse geral.

Todos esses importantes princípios liberais foram relegados a segundo plano e parcialmente esquecidos quando se passou a acreditar que o controle democrático do governo tornara dispensáveis quaisquer outras salvaguardas contra o uso arbitrário do poder. O que se verificou foi não tanto o esquecimento dos velhos princípios, mas o esvaziamento do significado de seus termos tradicionais por meio da gradual modificação do sentido das palavras-chave neles empregadas. O mais importante desses termos, de que dependia o significado das fórmulas clássicas de constituição liberal, era 'Lei', e

todos os velhos princípios perderam o sentido à medida que o conteúdo dessa palavra foi modificado.

Leis "versus" determinações

Para os fundadores do constitucionalismo, a palavra 'Lei' tivera um sentido estrito muito preciso. Somente limitando-se o governo por meio da lei assim compreendida é que se poderia esperar proteção da liberdade individual. Os filósofos do direito do século XIX definiram-na, afinal, como normas reguladoras da conduta das pessoas com relação às demais, aplicáveis a um número desconhecido de situações futuras e contendo proibições que delimitam (sem as especificar, é óbvio) as fronteiras do domínio protegido de todas as pessoas e grupos organizados. Ao cabo de longas discussões, em que os juristas alemães, em particular, tinham, por fim, elaborado esta definição do que chamaram de 'lei no sentido material', esta acabou sendo subitamente relegada em virtude de uma objeção que hoje parecerá quase cômica. Nos termos dessa definição, as normas de uma constituição não seriam lei no sentido material.

É evidente que estas não constituem normas de conduta e sim de organização governamental e, como todo o direito público, tendem a sofrer frequentes alterações, ao passo que o direito privado (e penal) pode perdurar.

Atribuía-se à lei: o objetivo de evitar a conduta injusta. Contrapunha-se a justiça, que dizia respeito a princípios aplicáveis igualmente a todos, ao conjunto das determinações específicas ou privilégios referentes a indivíduos e grupos particulares. Mas quem acredita ainda hoje, como James Madison acreditava há duzentos anos, que a Câmara dos Deputados não pode fazer nenhuma lei que não se aplique totalmente aos próprios parlamentares e a seus amigos, assim como à grande massa da sociedade?

O que aconteceu com a aparente vitória do ideal democrático foi que o poder de estabelecer leis e o poder governamental de emitir determinações específicas foram confiados às mesmas assembleias. O efeito inevitável disso foi permitir à autoridade governamental suprema estabelecer para si mesma as leis que melhor favorecessem a

consecução de seus propósitos imediatos. Mas isso significou necessariamente o fim do princípio do governo submetido á lei. Se era bastante sensato reivindicar que não só a legislação propriamente dita, mas também as medidas de governo fossem determinadas por processos democráticos, a atribuição de ambos os poderes à mesma assembleia (ou assembleias) implicou, de fato, o retrocesso ao governo com poderes ilimitados.

Além disso, invalidou a convicção original de que uma democracia, por estar obrigada a obedecer à maioria, só poderia fazer aquilo que fosse do interesse geral. Isso seria verdade se se tratasse de um organismo que só pudesse estabelecer leis *gerais* ou decidir questões de verdadeiro interesse *geral*. Mas é não apenas *falso*, como absolutamente *impossível* no que diz respeito a um organismo que tem poderes ilimitados e precisa utilizá-los para comprar votos de grupos de pressão e, inclusive, de pequenos grupos ou mesmo de pessoas poderosas. Semelhante organismo, cuja autoridade não depende de que demonstre sua fé na justiça das próprias decisões com uma conformidade a normas gerais, vê-se constantemente na necessidade de recompensar o apoio que lhe dão os diferentes grupos, por meio da concessão de vantagens especiais. As 'necessidades políticas' da democracia contemporânea estão longe de representar as necessidades da maioria!

Leis e governo arbitrário

A consequência dessa evolução não foi meramente o fato de que o governo deixasse de ser subordinado à lei. Ela teve também o efeito de privar de seu significado o próprio conceito de lei. O pretense legislativo já não se restringia (como John Locke o prescrevera) à formulação de leis no sentido de normas gerais. *Tudo* que o 'legislativo' decidisse passou a ser chamado de 'lei', e o órgão já não era chamado de legislativo porque estabelecia leis, e sim 'lei' passou a ser a designação de tudo que emanasse do 'legislativo'. A consagrada palavra 'lei' perdeu, assim, seu antigo significado, convertendo-se na designação das determinações de um governo que os pais do constitucionalismo teriam qualificado de arbitrário. A tarefa de governar

transformou-se na principal ocupação do 'legislativo' e a função de legislar foi a ela subordinada.

O termo 'arbitrário' perdeu também seu sentido clássico. A palavra significara 'sem normas', ou algo determinado por uma vontade particular e não segundo normas reconhecidas. Nesse sentido verdadeiro, até a decisão de um governante autocrático pode ser legal e a de uma maioria democrática, inteiramente arbitrária. Mesmo Rousseau, o principal responsável pela utilização política do infeliz conceito de 'vontade', compreendeu, pelo menos ocasionalmente, que, para ser justa, essa vontade deve ter *intenção geral*. Mas a decisão das maiorias nas assembleias legislativas contemporâneas não precisa, evidentemente, ter esse atributo. Tudo é permitido, desde que aumente o número de votos favoráveis às medidas governamentais.

Um parlamento soberano e onipotente, não limitado ao estabelecimento de normas gerais, significa governo arbitrário. Pior ainda, governo que não pode, ainda que queira, obedecer a quaisquer princípios, sendo obrigado a se manter por meio da distribuição de favores especiais a grupos específicos. É, assim, obrigado a comprar sua autoridade com a discriminação. O Parlamento britânico, que fora o modelo da maioria das instituições representativas, lamentavelmente introduziu também a ideia da soberania (*i. e.*, onipotência) do parlamento. Mas a soberania do *direito* e a soberania de um *parlamento* ilimitado são incompatíveis. Hoje, contudo, quando Enoch Powell afirma que 'uma Declaração de Direitos é incompatível com a livre constituição deste país', Gallagher apressa-se a afiançar que compreende essa concepção e concorda com ela¹.

Donde se conclui que os americanos estavam certos dois séculos atrás e que um parlamento todo poderoso equivale à morte da liberdade individual. Ao que tudo indica,

¹ Câmara dos Comuns, 17 de maio de 1977. Na verdade, não haveria necessidade de uma enumeração dos direitos protegidos, sendo suficiente impor uma única restrição a todos os poderes governamentais, vetando-lhes toda coerção exceto na imposição da obediência às leis, tal como anteriormente definidas. Isso abrangeria todos os direitos básicos reconhecidos e muito mais.

uma constituição livre já não significa a liberdade do indivíduo, mas *a permissão à maioria parlamentar para agir tão arbitrariamente quanto lhe convenha*. Podemos ter ou um parlamento livre ou um povo livre. A liberdade pessoal requer que toda autoridade seja restringida por princípios duradouros e aprovados pela opinião do povo.

Do tratamento desigual à arbitrariedade

Essas consequências da democracia ilimitada não se revelaram de imediato. Por algum tempo, as tradições desenvolvidas no período do constitucionalismo liberal atuaram como um freio à expansão do poder governamental. É óbvio que, sempre que foram imitadas em partes do mundo onde essas tradições não existiam, semelhantes formas de democracia sucumbiram rápida e invariavelmente. Mas, nos países com mais longa experiência de governo representativo, as barreiras tradicionais ao uso arbitrário do poder foram minadas, de início, em função de motivos inteiramente benévolos. Discriminação para auxiliar os menos afortunados não parecia discriminação. (Mais recentemente, chegamos a inventar a absurda expressão 'os menos privilegiados' com o intuito de ocultar esse fato.) Todavia, para pôr em condições materiais mais equitativas pessoas com inevitáveis diferenças em muitas das circunstâncias das quais depende seu sucesso material, é preciso tratá-las de forma desigual.

No entanto, o rompimento do princípio de *igualdade de tratamento perante a lei*, mesmo a bem da caridade, abriu inevitavelmente as portas à arbitrariedade. Para disfarçá-la, recorreu-se ao embuste da fórmula de 'justiça Social'; ninguém sabe ao certo o que significa, mas, por isso mesmo, funcionou como a varinha de condão para derrubar todas as barreiras que impediam as medidas parciais. Distribuir gratificações á custa de outrem *que não pode ser facilmente identificado* tornou-se a forma mais atraente de comprar o apoio da maioria. Mas um parlamento ou governo que se converte em instituição de caridade expõe-se a incontrolável extorsão. E, em pouco tempo, já não será mais o 'mérito', mas sim exclusivamente a 'necessidade política' que determinará os grupos a serem favorecidos à custa da coletividade.

Essa corrupção legalizada não é culpa dos políticos, que não a podem evitar se desejam conquistar posições que lhes permitam fazer algum bem. Ela se torna uma característica inerente a qualquer sistema em que o apoio majoritário autoriza medidas especiais para aplacar insatisfações. Tanto um legislativo restrito ao estabelecimento de normas gerais quanto um órgão governamental que só pode usar a coerção para aplicar normas gerais que não lhe é dado alterar são capazes de resistir a essa pressão, o que não acontece com uma assembleia onipotente. Privado de todo poder de coerção discricionária, o governo ainda poderia, evidentemente, discriminar na prestação de serviços — mas isso seria menos pernicioso e mais facilmente evitável. Uma vez, porém, que o governo central não tenha nenhum poder de coagir de modo discriminatório, a maior parte dos serviços poderia, e provavelmente deveria, ser delegada a empresas regionais ou locais que competiriam para atrair os consumidores, mediante o fornecimento de melhores serviços a preços mais baixos.

A separação dos poderes para impedir o governo com poderes ilimitados

Parece claro que uma assembleia representativa nominalmente ilimitada (soberana) será cada vez mais impelida a promover uma constante e irrestrita expansão dos poderes do governo. Parece igualmente claro que isso só pode ser evitado pela divisão do poder supremo entre duas diferentes assembleias democraticamente eleitas, *i. e.*, pela aplicação do princípio da separação dos poderes no mais alto nível.

Essas duas assembleias distintas deveriam ter, sem dúvida, composições diferentes, de tal modo que a assembleia *legislativa* representasse a *opinião* do povo sobre que formas de ação governamental são justas ou não, e a segunda, a assembleia *governamental*, fosse guiada pela *vontade* do povo no tocante às medidas específicas a serem tomadas em conformidade com as normas estabelecidas pela primeira. Para esta última incumbência. — que tem sido a principal ocupação dos parlamentos atuais —, as práticas e organizações parlamentares já se encontram bastante bem-adaptadas,

especialmente com sua organização em linhas partidárias, de fato indispensáveis à condução do governo.

Mas não era sem razão que os grandes pensadores políticos do século XVIII, sem exceção, desconfiavam profundamente de divisões partidárias num verdadeiro legislativo. É inegável que os atuais parlamentos são bastante inaptos para a função legislativa propriamente dita. Não têm nem o tempo nem a disposição de espírito necessários para desempenhá-la a contento.

DEZESSETE

Capítulo 17 - Um modelo constitucional

Em todas as circunstâncias, será proveitoso saber qual é a mais perfeita na gênero para que, por meio de alterações e inovações tão suaves que não causem demasiada perturbação á sociedade, possamos ser capazes de tornar qualquer constituição ou forma de governo semelhantes a ela tanto quanto possível.

DAVI D HUME*

O falso rumo tomado pelo desenvolvimento das instituições representativas

Que podemos fazer hoje para atingir, por meio da experiência adquirida, os objetivos que, há quase duzentos anos, pela primeira vez na história, os pais da Constituição dos Estados Unidos da América procuraram alcançar mediante uma construção deliberada? Ainda que nossos objetivos permaneçam os mesmos, há muita coisa que deveríamos ter aprendido dessa notável experiência e de suas numerosas imitações. Sabemos hoje por que se frustrou a esperança que nutriam os autores daqueles documentos, de conseguir limitar efetivamente, por intermédio deles, os poderes do governo. Sua intenção fora, separando o legislativo do executivo, assim como os poderes judiciários, subordinar

*David Hume, Essays, Parte II, Ensaio XVI, 'The Idea of a Perfect Commonwealth'.

governo e indivíduos a normas de conduta justa. Dificilmente poderiam prever que, por ficar o legislativo incumbido também da direção do governo, o encargo de formular normas de conduta justa e o de conduzir atividades governamentais específicas para fins específicos acabariam por se confundir irremediavelmente, deixando o termo lei de significar unicamente normas de conduta universais e uniformes que restrinjam toda coerção arbitrária. Por conseguinte, jamais levaram a cabo sua intenção de separar os poderes. Em seu lugar, criaram nos EUA um sistema em que o poder de organizar e conduzir o governo, muitas vezes em prejuízo da eficiência deste, foi dividido entre o executivo principal e uma assembleia representativa, eleitos um e outra em diferentes ocasiões, com base em diferentes princípios e, portanto, muitas vezes em mútuo desacordo.

Vimos que o desejo de que tanto o estabelecimento de normas de conduta justa quanto a condução do governo existente sejam atribuídos a órgãos representativos não implica necessariamente que ambos os poderes devam ser confiados ao mesmo órgão. A possibilidade de uma solução diferente para o problema¹ é de fato sugerida por uma fase anterior do desenvolvimento das instituições representativas. Pelo menos a princípio o controle da condução do governo foi efetuado sobretudo por meio do controle da receita pública. Por uma evolução iniciada na Grã-Bretanha já em fins do século XIV, o poder sobre o erário foi progressivamente delegado à Câmara dos

¹ A sugestão para a reestruturação das assembleias representativas já me ocupa há um longo período e esbocei-a por escrito em várias ocasiões no passado. A primeira foi, acredito, uma palestra intitulada 'New Nations and the Problem of Power' *Listener*, nº 64, Londres, 10 de novembro de 1960. Ver também 'Libertad bajo la Ley?' em *Orientacion Economica*, Caracas, abril de 1962; 'Recht, Gesetz und Wirtschaftsfreiheit Hundert Jahre Industrie — und fiandefskammer zu Dortmund 1863-1963 (Dortmund, 1963; reeditado em *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 1/2, maio de 1963), e em meus *Freiburger Studien* (Tübingen, 1969); 'The Principles of a Liberal Social Order' // *Político*, dezembro de 1966, reeditado em *Studies in Philosophy, Politics and Economics* (Londres e Chicago, 1967); 'Die Anschauungen der Mehrheit und die zeitgenössische Demokratie' *Ordo* 15/16 (Düsseldorf, 1963); 'The Constitution of a Liberal State'; *Político* 3!, 1967; 'The Confusion of Language in Política/ Thought' (Institute of Economic Affairs, Londres, 1968); e 'Economic Freedom and Representative Government' (Institute of Economic Affairs, Londres, 1973). Estes últimos artigos foram quase todos reeditados em meus *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas* (Londres e Chicago, 1977). A última formulação foi publicada em *Three Lectures on Democracy, Justice, and Socialism* (Sydney, 1977), já traduzida para o alemão, o espanhol e o português.

Comuns. Quando, no fim do século XVII, a prerrogativa dos Comuns de legislar sobre questões de finanças foi, afinal, definitivamente reconhecida pela Câmara dos Lordes, esta última, na qualidade de supremo tribunal do país, conservou ainda o controle final do aperfeiçoamento das normas do *common law*. O que teria sido mais natural do que ter a Câmara dos Lordes, ao conceder aos Comuns controle exclusivo sobre a condução do governo existente, reivindicado, em contrapartida, o direito exclusivo de alterar por lei as normas aplicáveis de conduta justa?

Essa evolução não era realmente possível enquanto a câmara alta representasse uma pequena classe privilegiada. Mas, em princípio, a divisão por funções, em vez de uma divisão com base nas diferentes classes representadas, poderia ter gerado uma situação em que os Comuns obteriam pleno poder sobre o aparelho governamental e todos os recursos

materiais postos à disposição deste, mas só poderiam empregar a coerção dentro dos limites às normas estabelecidas pela Câmara dos Lordes. Ao organizar e dirigir o governo propriamente dito, gozariam de completa liberdade. Para orientar as ações dos funcionários do governo com relação ao que fosse propriedade do Estado, poderiam fixar as normas que decidissem. Mas nem eles nem seus servidores poderiam coagir cidadãos, exceto para compeli-los a obedecer às normas reconhecidas ou estabelecidas pela câmara alta. Nesse caso, teria sido inteiramente lógico que as atividades regulares do governo fossem dirigidas por um comitê da câmara baixa, ou melhor, de sua maioria. No que diz respeito aos seus poderes sobre os cidadãos, semelhante governo ficaria então subordinado por completo a uma lei que não lhe seria dado alterar, no intuito de adequá-la a seus propósitos particulares.

Essa separação de funções teria requerido e produzido, no decorrer do tempo, uma nítida distinção entre normas de conduta justa e instruções dadas ao governo. Logo teria posto a nu a necessidade de uma autoridade judicial capaz de resolver conflitos entre os dois órgãos representativos, estabelecendo gradualmente, ao fazê-lo, uma

distinção cada vez mais precisa entre os dois gêneros de normas: as do direito privado (e, inclusive, penal) e as do direito público, atualmente confundidas por serem designadas pelo mesmo termo, 'lei'.

Em vez dessa clarificação progressiva da distinção fundamental, a atribuição de um conjunto de encargos inteiramente diversos a um único órgão deu lugar a uma crescente imprecisão do conceito de lei. Vimos que não é fácil traçar essa distinção, tarefa que apresenta problemas intrincados até para o pensamento jurídico moderno. Mas não se trata de tarefa impossível, ainda que uma solução plenamente satisfatória possa exigir maior progresso de nosso intelecto. Foi por meio desse progresso que se desenvolveu todo o sistema legal.

O valor de nos modelo de constituição ideal

Admitindo ser possível traçar uma clara distinção entre as duas espécies de normas que hoje denominamos leis, sua significação ressaltará com maior nitidez se traçarmos com algum detalhe o tipo de ordenação constitucional que promoveria uma real separação de poderes entre dois órgãos representativos distintos, pela qual a elaboração de leis em sentido estrito, bem como o exercício do governo propriamente dito, seriam democraticamente conduzidos, mas por órgãos diferentes e independentes um do outro. Ao apresentar este esboço, meu intuito não é propor um esquema constitucional para aplicação imediata. Certamente não é meu desejo que nenhum país possuidor de uma tradição constitucional solidamente estabelecida substitua sua constituição por uma nova, traçada nos moldes aqui sugeridos. Mas, afora o fato de que os princípios gerais discutidos nas páginas precedentes ganharão uma forma mais definida se eu esboçar aqui uma constituição que os incorpore, há mais duas razões pela quais parece ser proveitoso fazer esse esboço.

Em primeira lugar, poucos países do mundo estão na feliz situação de possuir uma: sólida tradição constitucional. Na verdade, excetuando-se o mundo de língua inglesa, provavelmente só os pequenos países da Europa setentrional e a Suíça

têm essas tradições. A maioria dos outros países jamais conservou uma constituição por tempo suficiente para que ela se tornasse uma tradição profundamente arraigada. Ademais, em muitos deles inexistia também a base de tradições e crenças que, nos países mais afortunados, conferiu eficácia a constituições que não enunciavam explicitamente todos os seus pressupostos ou nem sequer existiam sob forma escrita. Isto se aplica ainda mais aos países jovens que, sem uma tradição sequer remotamente assemelhada ao ideal do estado de direito, há longo tempo esposado pelas nações europeias, adotaram as instituições democráticas destas últimas sem possuir os fundamentos de crenças e convicções que pressupunham.

Para que essas tentativas de transplantar a democracia não fracassem, grande parte dessa base de crenças e tradições não escritas, que por muito tempo restringiram o abuso do poder majoritário nas democracias bem-sucedidas, precisará ser minuciosamente explicada nos instrumentos de governo formulados para as novas democracias. O fracasso da maior parte dessas tentativas não prova que as concepções básicas da democracia são inaplicáveis, mas apenas que as instituições específicas que por algum tempo cumpriram razoavelmente bem seu papel no Ocidente pressupõem a aceitação tácita de alguns outros princípios que até certo ponto eram ali observados, mas que, onde ainda não são reconhecidos, devem fazer parte da constituição escrita da mesma forma que os demais. Nada nos autoriza a presumir que as formas específicas de democracia que foram eficazes em nossos países também o serão em outros. A experiência parece mostrar que isso não ocorre. Há, contudo, razões de sobra para se perguntar de que modo essas concepções tacitamente pressupostas por nossa modalidade de instituições representativas podem ser explicitamente introduzidas nessas constituições.

Em segundo lugar, os princípios incorporados no esquema a ser esboçado podem ser pertinentes aos esforços contemporâneos de criação de novas instituições supranacionais. Parece ser cada vez mais forte o sentimento de que podemos ter esperança de criar uma espécie de direito internacional, mas, ao mesmo tempo, existem

dúvidas quanto a saber se poderíamos, ou mesmo deveríamos, criar um governo supranacional, além de alguns organismos exclusivamente de serviço. Não obstante, se alguma coisa deve ficar clara é que, para que esses esforços não malogrem, ou não sejam mais danosos que benéficos, é preciso que essas instituições supranacionais sejam limitadas por muito tempo a impedir que governos nacionais pratiquem atos prejudiciais a outros países, sem, contudo, ter o poder de obrigá-los a fazer coisas específicas. É compreensível que haja tantas objeções à ideia de se delegar a uma autoridade internacional o poder de dar ordens aos vários governos nacionais, mas o problema poderia ser contornado se essa nova autoridade ficasse restrita ao estabelecimento de normas gerais que simplesmente proibissem a prática de certas formas de ação pelos estados-membros ou seus cidadãos. Para isso, entretanto, precisamos ainda descobrir de que forma o poder de legislar, tal como o concebiam os que acreditavam na separação dos poderes, pode ser efetivamente separado do poder de governar.

Os princípios básicos

A cláusula básica de tal constituição teria de declarar que, em tempos normais, e com exceção de certas situações de emergência claramente definidas, os homens só poderiam ser impedidos de fazer o que desejassem, ou coagidos a fazer determinadas coisas, em conformidade com as normas reconhecidas de conduta justa destinadas a delimitar e proteger o domínio individual de cada um; e que o conjunto aceito dessas normas só poderia ser deliberadamente alterado pelo que chamaremos de Assembleia Legislativa. Esta, em geral, só teria poder na medida em que desse provas de sua intenção de ser justa, comprometendo-se a pôr em prática normas universais destinadas a se aplicar a um número desconhecido de circunstâncias futuras e sobre cuja aplicação a casos particulares ela já não teria poder. A cláusula básica deveria encerrar uma definição do que pode ser lei nesse sentido restrito de *nomos*, o que permitiria a um tribunal decidir se determinada resolução da Assembleia Legislativa possuía as propriedades formais que fariam dela uma lei nesse sentido.

Vimos que essa definição não poderia repousar em critérios puramente lógicos, devendo necessariamente exigir que as normas se destinem a ser aplicadas a um número indefinido de situações futuras desconhecidas, a favorecer a formação e preservação de uma ordem abstrata cujos componentes concretos seriam imprevisíveis, mas não a consecução de propósitos concretos específicos, e, por último, a excluir todos os dispositivos que tivessem por fim afetar principalmente determinados indivíduos ou grupos identificáveis, ou que sabidamente o fizessem. Deveria também reconhecer que, conquanto as alterações do corpo reconhecido de normas de conduta justa fossem prerrogativa da Assembleia Legislativa, o corpo inicial dessas normas compreenderia não só produtos de legislação anterior como também aquelas concepções ainda não formuladas e implícitas em decisões anteriores, às quais os tribunais deveriam obedecer cabendo-lhe ainda a função de explicitá-las.

Obviamente, a cláusula básica não pretenderia definir as funções do governo, mas apenas os limites de seus poderes coercitivos. Embora restringindo os meios de que o governo poderia fazer uso ao prestar serviços aos cidadãos, não imporiam nenhum limite direto ao conteúdo dos serviços que ele poderia prestar. Voltaremos a esta questão ao tratar das funções do segundo órgão representativo, a Assembleia Governamental.

Essa cláusula, por si só, cumpriria todas as finalidades da Declaração de Direitos tradicional, e mais ainda. Por conseguinte, tornaria dispensável qualquer relação à parte de uma série de direitos básicos especiais protegidos. Isso se evidencia quando se lembra que nenhum dos Direitos Humanos tradicionais, como a liberdade de expressão, de imprensa, de religião, de reunião e associação, ou a inviolabilidade de domicílio ou de correspondência, etc., pode ser ou jamais foi direito absoluto, não limitável por normas jurídicas gerais. A liberdade de expressas não significa, é claro, que sejamos livres para caluniar, difamar, mentir, incitar ao crime, gerar pânico por falso alarme, etc., etc. Todos estes direitos só são tácita ou explicitamente protegidos contra restrições 'salvo em conformidade com as leis'. Essa limitação, porém, como ficou patente nos tempos modernos, só é significativa e não priva a proteção desses direitos

de toda eficácia contra o 'legislativo' se entendermos por lei não toda resolução regularmente aprovada por uma assembleia representativa, mas somente normas que possam ser qualificadas de leis no sentido estrito aqui definido.

Não são os direitos básicos tradicionalmente protegidos pelas Declarações de Direitos os únicos que devem ser protegidos para se evitar o poder arbitrário, nem é possível enumerar à exaustão todos os direitos essenciais que constituem a liberdade individual. Embora, como se mostrou anteriormente, as tentativas de ampliar o conceito aos hoje chamados direitos sociais e econômicos tenham sido errôneas (ver o Apêndice ao Capítulo 9), há muitos exercícios imprevisíveis da liberdade individual tão merecedores de proteção quanto aqueles enumerados nas várias Declarações de Direitos. Em geral, os direitos explicitamente referidos são os que estiveram especialmente ameaçados em determinadas épocas, e em particular os que pareciam requerer proteção para que o governo democrático fosse possível. Mas distingui-los como especialmente protegidos sugere que, em outras áreas, o governo pode usar de coerção sem ser limitado por normas gerais.

Foi por isso, na verdade, que os primeiros artífices da Constituição americana não quiseram a princípio incluir nela uma Declaração de Direitos, e que, quando esta foi acrescentada, a ineficaz e quase esquecida Nona Emenda estipulou que 'a enumeração, na Constituição, de certos direitos não deve ser interpretada como negação ou menosprezo de outros direitos que o povo detém'. A enumeração de determinados direitos como protegidos contra violações 'salvo em conformidade com as leis' poderia, de fato, dar a entender que, nas demais questões, o legislativo é livre para coibir ou coagir as pessoas sem estar preso a uma norma geral. E a extensão do termo 'lei' a praticamente qualquer resolução do legislativo privou de sentido, nos últimos tempos, até essa proteção. O propósito de uma constituição, entretanto, é justamente impedir que mesmo o legislativo pratique qualquer restrição ou coerção arbitrária. E, como o

ressaltou com bastante propriedade um renomado jurista suíço², as novas possibilidades criadas pelos progressos tecnológicos podem fazer com que, no futuro, outras liberdades sejam ainda mais importantes que aquelas protegidas pelos direitos básicos tradicionais.

O que os direitos básicos se destinam a proteger é simplesmente a liberdade individual, entendida como ausência de coerção arbitrária. Para isso a coerção só deve ser usada para fazer cumprir as normas universais de conduta justa que protegem os domínios individuais e arrecadar recursos para custear os serviços prestados pelo governo. E, uma vez que isso implica que o indivíduo só pode ser coibido em condutas que possam violar o domínio protegido de outrem, este gozaria de plena liberdade, segundo tal dispositivo, era todas as ações que afetassem apenas seu domínio pessoal ou o de outras pessoas responsáveis que nelas consentissem, sendo-lhe então assegurada toda a liberdade que a ação política pode proporcionar. A necessidade de suspender temporariamente essa liberdade quando as instituições destinadas a protegê-la a longo prazo estão ameaçadas, ocasião em que se torna necessário participar da ação comum com vistas à finalidade suprema de defendê-las, ou repelir alguma outra ameaça comum a toda a sociedade, é uma questão diversa que abordaremos mais tarde.

Os dois órgãos representativos com funções distintas

A ideia de confiar a formulação das normas gerais de conduta justa a um órgão representativo distinto daquele que tem a seu cargo a função de governar não é de toda nova. Uma tentativa semelhante foi feita pelos atenienses antigos, quando permitiram apenas à *nomothetae*, um órgão à parte, alterar o *nomos* fundamental³. Como *nomos* é praticamente o único termo que conservou, ao menos aproximadamente, o significado de normas gerais de conduta justa, e como a palavra *nomotethae* retomada num

² Z. Giacometti, *Der Freiheitskatalog als Koäifikation der Freiheit* (Zurique, 1955).

³ Cf. A. R. W. Harris, 'Law Making at Athens at the End of the Fifth Century B. C.' *Journal of Hellenic Studies*, 1955, e outras referências aí mencionadas.

contexto algo semelhante na Inglaterra do século XVII⁴ e novamente por por J. S. Mill⁵, será por vezes conveniente usá-la para designar aquele órgão puramente legislativo de que cogitavam os defensores da separação dos poderes e os teóricos do estado de direito, sempre que for necessário distingui-la com clareza do segundo órgão representativo, que chamaremos de Assembleia Governamental.

É evidente que uma assembleia legislativa tão característica só possibilitaria um controle eficaz das decisões de um órgão governamental igualmente representativo se não fosse composta do mesmo modo; na prática, isso exigiria, obviamente, que as duas assembleias não fossem eleitas segundo o mesmo processo, ou pelo mesmo período. Se as duas assembleias fossem apenas incumbidas de tarefas diferentes, mas compostas de proporções aproximadamente iguais de representantes dos mesmos grupos, e, em especial, dos mesmos partidos, o legislativo provavelmente estabeleceria só as leis de que o órgão governamental necessitasse para alcançar seus objetivos, como se constituíssem um único órgão.

As diferentes atribuições exigem também que as diferentes assembleias representem as opiniões dos eleitores sob diferentes aspectos. Para os objetivos do governo propriamente dito, parece desejável que as aspirações concretas dos cidadãos por determinados resultados possam expressar-se, ou, em outras palavras, que seus interesses específicos sejam representados. Assim sendo, não há dúvida de que uma maioria comprometida com um programa de ação e 'capaz de governar' é necessária à condução do governo. A elaboração de leis propriamente dita, por outro lado, não deveria ser dirigida por interesses mas pela opinião, *i. e.*, pelas concepções sobre que *tipo* de ação é certo ou errado — não como um instrumento para a consecução de fins específicos, mas como uma norma permanente e independente do efeito sobre determinados indivíduos ou grupos. Ao escolher os que pareçam mais aptos a cuidar eficazmente de seus interesses particulares e ao escolher aqueles a quem pode confiar a defesa imparcial da justiça, o povo provavelmente elegeria homens muito diversos: a eficiência no primeiro gênero de tarefa

⁴ E. g. Philip Hunton, *A Treatise on Monarchy* (Londres, 1643), página 5.

⁵ J. S. Mill, *Considerations on Representative Government* (Londres, 1861), Capítulo 5.

requer qualidades muito diferentes da probidade, da sabedoria e do discernimento essenciais á segunda.

O sistema de eleição periódica de todo o corpo de representantes presta-se muito bem não só a torná-los sensíveis aos desejos flutuantes do eleitorado, mas também a induzi-los a se organizar em partidos e fazê-los dependentes dos objetivos consensuais de partidos comprometidos com a defesa de determinados interesses e programas de ação. Mas, na verdade, compele também o membro individual a se subordinar à disciplina partidária se quiser o apoio do partido para se reeleger.

É absurdo esperar de uma assembleia de representantes incumbida de cuidar de interesses particulares as qualidades que os teóricos clássicos da democracia esperavam de uma amostra representativa do conjunto do povo. Isso, todavia, não significa que, se tivessem de eleger representantes sem poder para lhes conceder favores particulares, as pessoas não poderiam ser induzidas a corresponder, apontando aqueles cujo bom senso mais tivessem aprendido a respeitar, sobretudo se a escolha devesse ser feita entre pessoas que já tivessem reputação firmada nas atividades comuns da vida.

O que se revela, pois, necessário para o propósito da legislação propriamente dita é uma assembleia de homens e mulheres eleitos em idade relativamente madura e por períodos razoavelmente longos, como quinze anos, de modo que não tivessem de se preocupar com reeleição. Para que fossem inteiramente independentes de disciplina partidária, após esse período não seriam nem reelegíveis nem obrigados a voltar a ganhar a vida no mercado: teriam um emprego público permanente em cargos honoríficos mas neutros, como o de juiz leigo, de tal modo que, durante seu mandato de legisladores, nem dependeriam de apoio partidário, nem se preocupariam com seu futuro pessoal. Para garanti-lo, só deveriam ser eleitas pessoas que já se tivessem realizado nas atividades comuns da vida. Ao mesmo tempo, para evitar que a assembleia tivesse uma proporção muito alta de gente idosa, talvez fosse sábio valer-se

da experiência expressa no velho dito de que Os melhores juízes de um homem são os homens da sua idade, e pedir aos integrantes de cada grupo de uma mesma idade que, uma vez na vida — digamos, quando completassem 45 anos de idade —, escolhessem, dentre seus coetâneos, representantes para um mandato de quinze anos.

Disso resultaria uma assembleia legislativa de homens e mulheres entre 45 e sessenta anos, cuja décima quinta parte seria renovada anualmente. O conjunto espelharia, por conseguinte, uma parcela da população já experiente e que teria tido oportunidade de adquirir respeitabilidade, mas ainda na força da idade. Deve-se observar em especial que, embora a população com menos de 45 anos não estivesse representada em tal assembleia, a idade média de seus membros — 52 anos e meio — seria inferior à da maioria dos órgãos representativos existentes, mesmo que a força da ala mais idosa permanecesse constante por meio da substituição dos que deixassem o cargo por motivo de doença ou morte, o que, no curso normal dos acontecimentos, se revelaria desnecessário e apenas aumentaria a proporção de representantes com pouca experiência na atividade legislativa.

Várias salvaguardas adicionais poderiam ser adotadas para assegurar que essas *nomothetae* ficassem totalmente imunes à pressão de interesses particulares ou de partidos organizados. Quem já tivesse participado da Assembleia Governamental ou de organizações partidárias poderia: ser declarado inelegível para a Assembleia Legislativa. E ainda que muitos membros tivessem uma ligação maior com certos partidos, teriam poucos estímulos para obedecer a instruções da liderança partidária ou do governo.

Os membros só perderiam o mandato, por falta grave de conduta, ou negligência cumprimento do dever, e isso por iniciativa de um grupo de pares ou ex-pares, segundemos princípios que hoje se aplicam aos juizes. A garantia de ocupar, do final do mandato até a idade da aposentadoria remunerada (isto é, entre os sessenta e os setenta anos), um cargo digno, como membros leigos de tribunais judiciários, seria um impor-

tante fator a contribuir para sua independência; de fato, seu salário poderia ser estipulado pela Constituição a uma certa porcentagem da média dos, digamos, vinte cargos mais bem remunerados sob a jurisdição do governo.

Poder-se-ia esperar que semelhante posição viesse a ser considerada por cada grupo etário uma espécie de prêmio a ser concedido aos mais respeitados entre seus coetâneos. Como a Assembleia Legislativa não deveria ser muito numerosa, relativamente poucos indivíduos teriam de ser eleitos a cada ano. Isso poderia tornar aconselhável o emprego de um processo indireto de eleição, que designasse delegados regionais para elegerem entre si os representantes. Assim se daria um estímulo adicional para que cada distrito escolhesse como delegados pessoas cuja reputação lhes conferisse grande probabilidade de ser eleitas no segundo escrutínio.

Talvez pareça, à primeira vista, que essa assembleia puramente legislativa teria muito pouco trabalho a fazer. Se pensarmos exclusivamente nos encargos que até o momento enfatizamos, a saber, a revisão do direito privado (inclusive o direito comercial e penal), na realidade eles só pareceriam demandar ação a longos intervalos, e dificilmente forneceriam ocupação adequada e permanente para um grupo selecionado de pessoas de grande competência. Essa primeira impressão, no entanto, é enganosa. Conquanto tenhamos usado o direito privado e o penal como nossos principais exemplos, é preciso lembrar que todas as normas de conduta aplicáveis devem ter a sanção dessa assembleia. Ainda que tenhamos tido, neste livro, poucas oportunidades de discutir em detalhe essas questões, assinalamos repetidas vezes que tais encargos abrangem não só os princípios da tributação como também todos os regulamentos de segurança e saúde, inclusive os que se referem à produção e à construção, os quais devem ser aplicados no interesse geral e expressos na forma de normas gerais. Estas compreendem não só o que se costumava chamar de legislação de segurança, como todos os difíceis problemas suscitados pela criação da estrutura adequada para um mercado dinâmico e competitivo e pelo direito empresarial, mencionados no capítulo anterior.

No passado, essas questões tiveram de ser em grande parte delegadas pelo legislativo, que carecia de tempo para a análise acurada dos assuntos envolvidos, muitas vezes extremamente técnicos, sendo por isso confiados à burocracia ou a órgãos especiais criados para esse fim. Na verdade, um 'legislativo' voltado sobretudo para as questões prementes do governo em exercício está fadado a ter dificuldades para dar a essas matérias a devida atenção. Não obstante, são matérias não de administração, mas de legislação propriamente dita, sendo considerável o risco de que a burocracia assuma, caso essas tarefas lhe sejam delegadas, poderes discricionários e essencialmente arbitrários. Não há razões intrínsecas para que a regulação dessas matérias não tome a forma de normas gerais (como ainda acontecia na Grã-Bretanha até 1914), se um legislativo se empenhasse a sério nisso, em vez de ser ela considerada do ponto de vista da conveniência de administradores ávidos de poder. Provavelmente a maior parte dos poderes adquiridos pela burocracia, e que são de fato incontrolláveis, resulta de delegação feita por legislativos.

Contudo, embora não esteja realmente receoso de que falte ocupação adequada para os membros do legislativo, acrescentarei que não me parece lamentável e, sim, desejável que um grupo selecionado de homens e mulheres que já tivessem reputação firmada nas atividades comuns da vida fosse então liberado, por algum período, da necessidade ou obrigação de se dedicar a tarefas impostas pelas circunstâncias, podendo assim refletir sobre os princípios de governo ou ocupar-se de uma causa que lhes parecesse importante. Um punhado de pessoas com tempo disponível é essencial para que o espírito público se expresse nessas atividades voluntárias em que novos ideais podem manifestar-se. Era essa a missão do homem que dispõe de recursos próprios, e embora eu acredite constituir isto uma sólida justificativa de sua preservação, não há por que deixar que os ricos sejam os únicos a ter tal oportunidade. Livres para dedicar parte substancial de seu tempo a atividades de sua própria escolha, os que mereceram de seus coetâneos a mais elevada confiança que podiam demonstrar teriam condições de dar uma grande contribuição para o desenvolvimento desse 'setor voluntário', indispen-

sável para se impedir que o governo assuma um poder esmagador. E ainda que o cargo de membro do legislativo não se revelasse muito oneroso, seria preciso atribuir-lhe grande honra e dignidade, de tal modo que, sob alguns aspectos, os membros desse corpo democraticamente eleito pudessem desempenhar o papel do que Max Weber chamou de *honoratiores*, figuras públicas independentes que, à parte sua função de legisladores, e sem vínculos partidários, teriam condições de assumir a liderança de várias atividades voluntárias.

No tocante à principal incumbência dessas *nomothetae*, pode-se pensar que o maior problema não seria o de terem ou não trabalho suficiente, para fazer, mas o de terem estímulo suficiente para fazê-lo. Poder-se-ia temer que o próprio grau de independência de que gozariam as induzisse à indolência. Embora não me pareça muito prováveis que pessoas que tivessem antes sobressaído na vida ativa e cuja posição futura dependeria de sua reputação pública descorassem assim, uma vez eleitas por quinze anos para um cargo d'onde seriam praticamente removíveis de suas obrigações, poder-se-iam estabelecer, nesse caso, dispositivos semelhantes aos que se aplicam aos juizes. Conquanto os membros do legislativo ser inteiramente independentes da organização governamental, nada impede uma fiscalização exercida por um conselho de ex membros que, em caso de negligência do dever, poderiam até mesmo ter autoridade para destituir representantes. Caberia também a esse corpo atribuir, aos membros que se retirassem da Assembleia Legislativa ao final de seu mandato, cargos que iriam desde a presidência do Tribunal Constitucional até uma assessoria leiga em um órgão judicial menor.

A Constituição deveria, entretanto, prevenir a eventualidade de tornar-se a Assembleia Legislativa inteiramente inativa estipulando que, embora ela gozasse de poderes exclusivos de estabelecer normas gerais de conduta justa, estes poderiam ser temporariamente transferidos à Assembleia Governamental caso a primeira não atendesse, num prazo razoável, a uma notificação do governo de que algumas normas fossem estabelecidas sobre determinada questão. Esse dispositivo constitucional

provavelmente tornaria desnecessária, por sua mera existência, sua invocação. O zelo da Assembleia Legislativa tenderia a ser suficiente para assegurar a solução, num prazo razoável, de qualquer questão suscitada sobre normas de conduta justa.

Observações complementares sobre a representação por falsa etária

Apesar de apenas o princípio geral do modelo da constituição sugerido ser pertinente ao tema central deste livro, o método de representação por idade proposto para a Assembleia Legislativa oferece tantas possibilidades interessantes para o aperfeiçoamento das instituições democráticas que vale a pena desenvolvê-lo um pouco mais. É bem possível que o fato de saberem os membros de cada faixa etária que teriam um dia uma importante missão comum a desempenhar levasse à formação antecipada de associações locais de coetâneos, e, uma vez que isso favoreceria a formação apropriada de candidatos adequados, essa tendência talvez merecesse apoio do governo, pelo menos por meio da cessão de locais e instalações para reuniões regulares e contatos entre grupos de diferentes localidades. A existência, em cada localidade, de um desses grupos subvencionados com recursos públicos e reconhecidos para cada faixa etária poderia também ajudar a evitar a cisão dos grupos em partidos.

As associações de coetâneos poderiam formar-se ou na idade em que se deixa a escola ou, no máximo, quando cada grupo de faixa etária ingressasse na plena cidadania, por exemplo, aos dezoito anos. Talvez se tornassem mais atraentes se os homens de determinado grupo etário pudessem reunir-se com mulheres cerca de dois anos mais jovens. Isso poderia ser promovido, sem recurso a qualquer discriminação legal objetável, permitindo-se a homens e mulheres de dezoito anos ingressar ou nas associações recém formadas ou em uma das constituídas nos dois ou três anos anteriores, caso em que provavelmente a maioria dos homens preferiria ingressar em sua própria nova associação e as mulheres tenderiam a associar-se a uma daquelas inauguradas nos anos precedentes. Essa opção implicaria, è claro, que os que escolhessem o clube de uma faixa etária mais elevada se tornariam seus membros

permanentes, com direito a votar para delegado e a ser votados como delegados e representantes mais cedo do que ocorreria em outras circunstâncias.

Reunindo pessoas da mesma idade de todas as classes sociais e propiciando contatos entre ex-colegas de escola (e talvez de serviço militar), agora em caminhos inteiramente diversos, as associações favoreceriam um vínculo verdadeiramente democrático ao possibilitar contatos que romperiam todas as demais estratificações e ao proporcionar educação e incentivo para o interesse pelas instituições públicas, bem como treinamento nas formalidades parlamentares. Forneceriam também um canal regular para a expressão da discordância dos que ainda não estivessem representados na Assembleia Legislativa. Se por vezes se convertessem também em tribunas de debates partidários, teriam a vantagem de induzir pessoas inclinadas por diferentes partidos a discutir os problemas em conjunto, o que lhes daria a consciência de ter a missão comum de representar o ponto de vista de sua geração e de se capacitar para um possível serviço público posterior.

Conquanto devesse pertencer basicamente ao grupo local, a filiação individual conferiria ao membro o direito de participar como visitante das associações de sua própria faixa etária em outros locais que não o de sua residência permanente; e se se soubesse que em cada localidade determinado grupo etário se reúne regularmente em determinada hora e local (como ocorre com os rotarianos e organizações similares), esse poderia tornar-se importante meio de contato interlocal. Sob muitos outros aspectos, essas associações provavelmente introduziriam um significativo fator de coesão social, sobretudo na estrutura da sociedade urbana, contribuindo bastante para reduzir as atuais diferenças de ocupação e de classe.

A presidência rotativa dessas associações daria aos seus membros a oportunidade de avaliar a adequabilidade de candidatos potenciais à eleição como delegados ou representantes; no caso de eleições indiretas, estas poderiam basear-se, portanto, em conhecimento pessoal, mesmo na segunda fase, e, por conseguinte, os delegados

finalmente escolhidos poderiam atuar não só como dirigentes mas também como porta-vozes voluntários, embora oficialmente reconhecidos, de seus respectivos grupos etários, espécie de representantes legais (*ombudsmen*) especiais e honorários, que defenderiam os interesses de seus grupos etários contra o arbítrio das autoridades. O desempenho por eles dessas funções teria, a; vantagem de aumentar a probabilidade de que os demais membros, ao elegê-los, escolhessem pessoas em cuja integridade confiassem.

Mesmo que tivessem poucas tarefas formais complementares após a eleição dos representantes, essas associações provavelmente se manteriam como um meio de contato social a que se pudesse também recorrer caso fosse preciso recompor o número de representantes quando, por circunstâncias excepcionais, este se tivesse reduzido a uma proporção muito inferior à normal — talvez não para recompor o número original, mas pelo menos de forma a assegurar ao grupo etário em pauta uma representação adequada á sua força numérica.

A assembleia governamental

Não precisamos dizer muito acerca da segunda assembleia, ou Assembleia Governamental, que poderia ter por modelos os corpos parlamentares existentes, desenvolvidos sobretudo para o trato de questões governamentais. Não há razão para que não sejam compostas por reeleições periódicas de todo o corpo em bases partidárias⁶ e para que sua atividade central não seja dirigida por um comitê executivo da maioria. Este constituiria o governo propriamente dito e atuaria sob o controle e a crítica de uma oposição organizada e preparada para oferecer um governo alternativo. Quanto aos vários arranjes possíveis com relação a métodos de eleição, duração dos

⁶ Enquanto uma divisão da assembleia em bases partidárias é inteiramente indesejável para os propósitos legislativos, um sistema bipartidário é obviamente adequado ao propósito governamental. Em nenhum dos dois casos se justifica, portanto, a representação proporcional. Os argumentos gerais contra essa forma de representação foram convincentemente reunidos por F. A. Hermens na obra *Democracy or Anarchy* (Notre Dame, Ind., 1941), que, em virtude da época em que foi publicada, não recebeu a devida atenção.

mandatos etc., os aspectos á considerar seriam aproximadamente os mesmos que costumam ser discutidos, não exigindo análise mais detida. Talvez nesse esquema os argumentos em favor da obtenção de uma verdadeira maioria capaz de conduzir o governo preponderassem, mais do que hoje, sobre os argumentos de que tal assembleia deve refletir exatamente a distribuição proporcional dos diferentes interesses no conjunto da população, e assim as objeções à representação proporcional ganhariam, a meu ver, um peso ainda maior.

A única diferença significativa entre a posição dessa Assembleia Governamental representativa e os parlamentos existentes seria, é óbvio, a obrigação de respeitar, em todas as suas decisões, as normas de conduta justa estabelecidas pela Assembleia Legislativa, sendo-lhe vedado, em particular, emitir quaisquer ordens aos cidadãos que não fossem decorrência direta e necessária das normas por esta fixadas. Nos limites dessas normas, entretanto, o governo teria completo domínio da organização do aparelho governamental e da decisão sobre a utilização dos recursos humanos e materiais a ele confiados.

Caberia reconsiderar se, no que diz respeito ao direito de eleger representantes para essa Assembleia Governamental, não ganharia nova força o velho argumento de que os funcionários públicos e todos os que recebem pensões ou outros auxílios do governo deveriam ser privados do direito de votar. Essa alegação não era convincente enquanto dizia respeito ao voto para uma assembleia representativa que tinha formalmente por função primordial o estabelecimento de normas universais de conduta justa. O funcionário público ou o pensionista do governo são, sem dúvida, tão competentes quanto qualquer outra pessoa para opinar sobre o que é justo, e ter-se-iam sentido injustiçados ao ver-se privados de um direito assegurado a muita gente menos informada e instruída. Mas o problema é inteiramente diverso quando se traía não de uma opinião, mas de um interesse manifesto pela obtenção de determinados resultados. Nesse caso, nem os que são instrumentos da política governamental nem os que, sem contribuir para os recursos financeiros, participam apenas dos seus resultados parecem

ter o mesmo direito que o cidadão comum. Dar aos funcionários públicos, pensionistas idosos, desempregados, etc., o direito de votar para decidir como eles próprios deveriam ser pagos com o dinheiro arrecadado dos demais é um arranjo bem pouco sensato, Tampouco pareceria sensato que, *além* de formular programas de ação, os funcionários públicos tivessem ainda o direito de aprovar ou não a adoção dos mesmos, ou que os que dependem das ordens emanadas da Assembleia Legislativa participassem da decisão sobre as ordens a serem emitidas.

A máquina governamental, embora tivesse de funcionar segundo leis que não poderia alterar, teria, ainda assim, uma função bastante considerável. Conquanto obrigada a não discriminar nos serviços que presta, a escolha, organização e finalidades desses serviços ainda lhe proporcionariam um grande poder, limitado apenas na medida em que se excluísse a coerção ou qualquer tratamento discriminatório do cidadão. E, ainda que as formas de que poderia lançar mão para arrecadar fundos ficassem assim restritas, o montante ou os propósitos gerais a que os fundos são destinados não o ficariam, a não ser indiretamente.

O tribunal constitucional

Toda essa ordenação tem por base a possibilidade de se traçar uma distinção nítida entre as normas aplicáveis de conduta justa — a serem formuladas pela Assembleia Legislativa e obrigatórias tanto para o governo como para os cidadãos— e todas aquelas normas relativas à organização e à condução do governo propriamente dito e que, nos limites da lei, caberia à Assembleia Governamental determinar. Embora tenhamos tentado elucidar o princípio da distinção e a cláusula básica da constituição deva procurar definir o que é lei no sentido próprio de normas de conduta justa, na prática a aplicação da distinção suscitaria, sem dúvida, muitos problemas complexos, e todas as suas implicações só poderiam ser solucionadas por meio do trabalho contínuo de um tribunal especial. Os problemas surgiriam, sobretudo, na forma de um conflito de

competência entre as duas assembleias, em geral pelo questionamento, por uma delas, da validade da resolução aprovada pela outra.

Para dar ao tribunal de última instância nessas questões a autoridade necessária, e considerando a qualificação especial que seus membros precisariam ter, talvez fosse desejável instituí-lo na qualidade de Tribunal Constitucional independente. Parece conveniente que, além de juizes profissionais, fosse integrado por ex-membros da Assembleia Legislativa e talvez também da Governamental. No curso da elaboração gradual de um corpo doutrinário, esse tribunal deveria provavelmente ficar sujeito às suas próprias decisões anteriores, ao passo que qualquer revogação dessas decisões que viesse a parecer necessária seria efetuada segundo um processo de emendas estipulado pela constituição, ;

Além destas, a única questão relativa a esse Tribunal Constitucional que precisa ser destacada aqui é que lhe caberia muitas vezes decidir, não que uma Assembleia seria mais competente que a outra para empreender certas formas de ação, mas sim que ninguém estaria autorizado a tomar certos tipos de medidas coercitivas. Com exceção de períodos de emergência a serem considerados mais tarde, isso se aplicaria, em especial, a todas as medidas coercitivas não previstas por normas gerais de conduta justa tradicionalmente reconhecidas ou explicitamente estabelecidas pela Assembleia Legislativa.

O esquema proposto levanta também inúmeros problemas quanto à organização da administração da justiça em geral. Ainda que a organização do aparelho judiciário lembre de perto uma tarefa organizacional, e portanto governamental, confiá-la ao governo seria pôr em risco a total independência dos tribunais. No que diz respeito à nomeação e promoção dos juizes, isso poderia ficar a cargo daquele comitê de exmembros da Assembleia Legislativa que, conforme sugerimos, deveria decidir sobre o emprego de seus colegas como juizes leigos, etc. Quanto à independência de cada juiz, seria possível assegurá-la adotando-se, para a determinação de seu salário, um critério

semelhante ao que propusemos para a fixação da remuneração dos membros da Assembleia Legislativa, a saber, determinada porcentagem do salário médio de um número definido dos mais altos cargos governamentais.

Problema inteiramente diverso é o da organização técnica dos tribunais, seu pessoal não judicial e suas necessidades materiais. Mesmo que essa organização se assemelhe ainda mais a uma questão de governo propriamente dito, há boas razões para que, na tradição anglo-saxônia, a ideia de um Ministério da Justiça responsável por essas questões sempre tenha sido vista com desconfiança. Poder-se-ia ao menos ponderar se semelhante tarefa, que obviamente não deveria competir à Assembleia Legislativa, não seria atribuível àquele comitê já referido, selecionado entre os ex-membros dessa assembleia, que se converteria, assim, no corpo organizacional permanente para o terceiro poder, o judiciário, administrando, para os fins deste, uma dotação global de recursos financeiros a ele destinados pelo governo.

Tudo isso está estreitamente relacionado com outra importante e difícil questão que ainda não examinamos e que, mesmo agora, mal podemos abordar. Trata-se da competência para estabelecer o direito processual, em contraposição ao direito substantivo. Em geral, como todas as normas subsidiárias à aplicação da justiça, esta deveria ser matéria para a Assembleia Legislativa, embora alguns aspectos de caráter mais organizacional, hoje também regulados nos códigos de processo, pudessem ser objeto daquele organismo especial sugerido ou da Assembleia Governamental. Estas, no entanto, são questões técnicas que não podemos examinar aqui em mais detalhes.

A estrutura geral da autoridade

A função da Assembleia Legislativa não deve ser confundida com a de um corpo instituído para sancionar ou reformar a constituição. Esses dois corpos teriam de fato funções inteiramente diversas. No sentido estrito, uma constituição deve consistir integralmente em normas de organização, só mencionando o direito substantivo na

qualidade de normas universais de conduta justa para enunciar os atributos gerais que essas leis devem possuir a fim de autorizar o governo a usar de coerção para aplicá-las.

Mas, embora deva definir o que é direito substantivo para alocar e limitar poderes entre as partes da organização que institui, a constituição deixa a formulação do conteúdo desse direito a cargo do legislativo e do judiciário. Representa uma superestrutura protetora destinada a regular o processo contínuo de desenvolvimento de um corpo, de leis e a evitar confusão entre os poderes governamentais na aplicação das normas em que se funda a ordem espontânea da sociedade e na utilização dos recursos materiais confiados à administração governamental para a prestação de serviços aos indivíduos e grupos.

Não é necessário, discutir aqui o procedimento apropriado para a formulação e a reforma da constituição. Mas talvez a relação entre o corpo convocado para essa missão e os corpos instituídos *pela* constituição fique mais clara se dissermos que o esquema proposto substitui o atual sistema disposto em dois níveis por um outro em três: embora aloque e restrinja poderes, a constituição não deveria prescrever positivamente como deveriam ser utilizados. O direito substantivo, entendido como normas de conduta justa, seria desenvolvido pela Assembleia Legislativa, cujos poderes só seriam limitados pelo dispositivo da constituição que definisse os atributos gerais que as normas aplicáveis de conduta justa deveriam possuir. Por outro lado, a Assembleia Governamental e seu órgão executivo — o governo — seriam restritos tanto pelas normas da constituição quanto pelas normas de conduta justa estabelecidas ou reconhecidas pela Assembleia Legislativa. É isso que significa governo em conformidade com o direito. O governo, órgão executivo da Assembleia Governamental, estaria ainda subordinado às decisões dessa Assembleia e poderia, portanto, ser considerado o quarto nível da estrutura global, sendo o quinto constituído pelo aparelho burocrático administrativo.

Caso se pergunte onde fica a 'soberania' nessa ordenação, a resposta é que não fica em parte alguma — a menos que fique temporariamente nas mãos do corpo encarregado de elaborar uma constituição ou fazer-lhe emendas. Dado que governo constitucional é governo com poderes limitados, não pode haver lugar tids para um corpo soberano se soberania for definida como governo com poderes ilimitados. Já vimos que a ideia de que é preciso haver sempre um poder supremo ilimitado é uma superstição fundada na crença errônea de que toda lei emana da decisão deliberada de um órgão legislativo. O governo, porém, jamais tem como ponto de partida um Estado sem leis; sua base e sustentação residem na expectativa de que imporá as concepções preponderantes sobre o que é certo.

Pode-se observar que a hierarquia de níveis de autoridade tem a ver com os períodos aos quais as atribuições dos diferentes órgãos estão relacionadas. De um ponto de vista ideal, a constituição deve pretender ser permanente, ainda que, é claro, como ocorre a todo produto da mente humana, venha a revelar falhas que precisarão ser corrigidas por meio de emendas. O direito substantivo, embora também destinado a um período indefinido, exigirá contínuo aperfeiçoamento e revisão à medida que surgirem problemas novos e imprevistos de que o judiciário não possa tratar adequadamente. A administração dos recursos confiados ao governo para a prestação de serviços ao cidadão diz respeito, por sua própria natureza, a problemas de curto prazo, sendo obrigada a satisfazer necessidades específicas no momento em que se manifestam, e tendo à sua disposição, como meios para o exercício dessa função, não o indivíduo, mas apenas os recursos postos expressamente sob seu controle.

Poderes de emergência

O princípio básico de uma sociedade livre, o de que os poderes coercitivos do governo se restringem à aplicação de normas universais de conduta justa, são podendo ser utilizados para a consecução de propósitos específicos, embora essencial ao funcionamento normal dessa sociedade, pode, mesmo assim, ser temporariamente

sustado quando a própria manutenção dessa ordem a longo prazo está em risco. Embora normalmente os indivíduos só precisem ocupar-se dos próprios objetivos concretos, sendo úteis ao bem comum ao procurar atingi-los, podem surgir, em caráter temporário, circunstâncias em que a preservação da ordem global se converte no objetivo comum preponderante e em que, por conseguinte, a ordem espontânea, em escala local ou nacional, deve ser transformada por algum tempo numa organização. Quando um inimigo externo ameaça, quando irrompe rebelião ou violência, ou quando uma catástrofe natural exige ação rápida por todos os meios possíveis, torna-se necessário conferir a alguém poderes de organização compulsória que normalmente ninguém possui. Como um animal em fuga de um perigo mortal, a sociedade pode, nessas situações, ter de sustar por algum tempo até funções vitais de que depende sua existência a longo prazo, se a finalidade disso for escapar á destruição.

As condições em que esses poderes de emergência podem ser concedidos sem se criar o risco de que sejam mantidos quando a necessidade absoluta tiver passado constituem as questões mais difíceis e importantes a serem solucionadas por uma constituição. As 'emergências' sempre foram pretexto para o solapamento das salvaguardas da liberdade individual — e, uma vez que estas estejam suspensas, não é difícil para o detentor desses poderes de emergência tomar as medidas necessárias para que o estado de exceção persista. Na verdade, se todas as necessidades experimentadas por grupos importantes e que só podem ser satisfeitas por meio do exercício de poderes ditatoriais constituírem uma emergência, toda situação será uma situação de emergência. Já se afirmou, com alguma plausibilidade, que quem tem o poder de decretar uma emergência e de suspender, com isso, qualquer parte da constituição é o verdadeiro soberano⁷4.7. Isso seria verdade se uma pessoa ou organismo pudessem arrogar-se esses poderes decretando um estado de emergência.

⁷ Carl Schmitt, 'Soziologie des Souverainitäts begriffes und politische Theologie', em M. Palyi (org.), Hauptprobleme der Soziologie, Erinnerungsgabe für Max Weber (Munique, 1923), II, página 5.

Mas não é de modo algum necessário que o único, e mesmo órgão tenha-o poder de decretar e, ao mesmo tempo, assumir poderes de emergência. A melhor precaução contra o abuso dos poderes de emergência parece ser estipular que a autoridade dotada do poder de decretar um estado de emergência fique obrigada, ao fazê-lo, a renunciar aos poderes que normalmente possui, conservando apenas o direito de revogar, a qualquer momento, os poderes de emergência que conferiu a um outro órgão. No esquema sugerido, caberia evidentemente à Assembleia Legislativa não só delegar alguns de seus poderes ao governo, como também conferir-lhe poderes que, em circunstâncias normais, ninguém possui. Para esse fim, a Assembleia Legislativa deveria possuir um conselho permanente de emergência, convocável com facilidade a qualquer momento. Esse conselho deveria estar autorizado a conceder poderes de emergência limitados até que se pudesse convocar toda a Assembleia, a qual determinaria então, ela mesma, tanto a amplitude quanto a duração dos poderes de emergência conferidos ao governo. Desde que a existência de uma emergência fosse assim confirmada, quaisquer medidas tomadas pelo governo, nos limites dos poderes a ele conferidos, teriam plena validade, mesmo que fossem ordens específicas a determinadas pessoas que, em tempos normais, ninguém teria o poder de emitir. A Assembleia Legislativa, entretanto, teria liberdade para revogar ou restringir, a qualquer momento, os poderes por ela concedidos, bem como para confirmar ou revogar, finda a emergência quaisquer medidas decretadas pelo governo e, finalmente, para estipular indenizações a serem pagas aos que tivessem sido submetidos, no interesse geral, a esses poderes extraordinários.

Outra forma de emergência que toda constituição deveria prever é a possível descoberta de uma lacuna entre seus dispositivos, como o surgimento de conflitos de competência que as normas constitucionais existentes não solucionam. Por mais bem construído que seja um esquema, a possibilidade de se descobrir semelhante lacuna nunca pode ser eliminada: e é de todo possível que surjam questões que precisam ser rapidamente solucionadas por quem de direito para que todo o aparelho governamental não seja paralisado. Contudo, ainda que alguém tenha o poder de solucionar

temporariamente tais questões por decisões *ad hoc*. estas só deveriam vigorar até que a Assembleia Legislativa, o Tribunal Constitucional ou o mecanismo regular de emenda constitucional tivessem preenchido a lacuna com a regulação adequada. Até que isso ocorresse, poder-se-ia conferir a um chefe de Estado, cargo que seria puramente formal em circunstâncias normais, o poder de preencher essas lacunas com decisões provisórias.

A divisão dos poderes financeiros

É no campo das finanças que as disposições constitucionais aqui esboçadas produziram as mais profundas modificações. É também nesse campo que a natureza dessas consequências melhor pode ser ilustrada num esboço resumido como o que procuramos apresentar.

O problema central advém do fato de que a arrecadação de contribuições é necessariamente um ato coercitivo, devendo por isso ser efetuada em conformidade com normas gerais estabelecidas pela Assembleia Legislativa, ao passo que a determinação tanto do montante dos gastos quanto de sua destinação constitui nitidamente matéria da competência do governo. Nosso esquema exigiria, pois, que as normas uniformes segundo as quais os recursos totais a arrecadar são rateados entre os cidadãos fossem estabelecidas pela Assembleia Legislativa, enquanto o montante total dos gastos e sua destinação deveriam ser decididos pela Assembleia Governamental.

Provavelmente nada propiciaria uma disciplina mais salutar dos gastos que uma situação em que todos que aprovassem determinada despesa soubessem que eles próprios e seus constituintes deveriam arcar com os custos, segundo uma norma predeterminada que não lhes seria dado alterar. Exceto nos casos em que os beneficiários de uma despesa pudessem ser claramente identificados (ainda que o serviço, uma vez fornecido a todos, não pudesse ser recusado aos que não estivessem dispostos a pagar por ele, tendo, por isso, de se arrecadar compulsoriamente os custos), como no caso de uma taxa rodoviária para a construção de estradas, de uma taxa de

telecomunicações, ou das diversas taxas municipais e comunitárias para o custeio de serviços específicos, toda despesa que se decidisse fazer acarretaria, automaticamente, um aumento correspondente da carga tributária total imposta a todos, segundo o esquema geral determinado pela Assembleia Legislativa. Já não se poderia então aprovar qualquer despesa com base na expectativa de que o ônus poderia ser, mais tarde, transferido para outrem: todos estariam cientes de que teriam de arcar com uma parcela fixa de todos os gastos.

Os métodos usuais de tributação foram: moldados, em grande parte, na tentativa de arrecadar fundos de modo a despertar a menor resistência ou indignação na maioria, de cuja aprovação se precisava. Seguramente não tinham por finalidade por assegurar a tomada de decisões responsáveis; no tocante a despesas, buscando, ao contrário, produzir a impressão de que outrem arcaria com elas. Considera-se óbvio que os métodos de tributação devem ser ajustados ao montante a arrecadar, uma vez que, no passado, a necessidade de receita adicional deu lugar, em novas fontes de impostos. Assim, gastos adicionais sempre suscitaram a questão de saber quem os deveria custear. A teoria e a práticas das finanças públicas foram quase inteiramente moldadas pela tentativa, disfarçar, da melhor forma possível, a carga imposta, tornando os que, em última análise, deverão arcar com ela tão pouco cientes; disso: quanto possível. É provável que toda a complexidade da estrutura tributária que montamos resulte, em grande parte, de tentativas de persuadir os cidadãos a dar ao governo mais do que conscientemente, se disporiam a dar. A distinção adequada entre a elaboração das normas gerais que devera reger a distribuição da carga tributária entre os indivíduos e a determinação das somas totais a serem arrecadadas exigiria uma reelaboração completa de todos os princípios das finanças públicas que, provavelmente, a primeira reação dos que estão familiarizados com as instituições atuais será encarar tal esquema como impraticável. Não obstante, é provável que só esse completo reexame do contexto institucional da legislação financeira possa deter essa tendência à elevação contínua e progressiva da parcela da renda da sociedade sob controle do governo. Se tiver

condições de persistir, essa tendência não tardará a fazer com que toda a sociedade seja tragada pela organização governamental.

É evidente que a tributação efetuada segundo uma norma uniforme não dá margem a qualquer progressão global da carga tributária total, embora, como já observamos⁸, uma certa progressividade dos impostos diretos possa ser não só permissível como necessária para contrabalançar a tendência regressiva dos tributos indiretos. Na mesma ocasião, sugeri também alguns princípios gerais que nos permitiriam limitar a tributação de modo a impedir que uma maioria transferisse o Ônus para uma minoria, deixando aberta, ao mesmo tempo, a possibilidade inquestionável da concessão, por uma maioria, de certas vantagens a uma minoria em piores condições.

⁸ Ver meu livro *The Constitution of Liberty* (Londres e Chicago, 1960) [Os Fundamentos da Liberdade (São Paulo e Brasília, 1983)], Capítulo 20.

DEZOITO

Capítulo 18 - A limitação do poder e o destronamento da política

Vivemos num tempo em que a justiça desapareceu. Nossos parlamentares criam irrefletidamente leis contrárias à justiça. Os Estados tratam seus cidadãos arbitrariamente, sem procurar preservar um senso de justiça. Os homens sob domínio de urna outra nação vêem-se tratados como prescritos para todos os efeitos. Já não existe respeito algum por seu direito natural á pátria, ao domicilio ou ã propriedade, por seu direito a ganhar a vida, a subsistir, ou ao que quer que seja. Nossa fé na justiça foi inteiramente destruída.

ALBERT SCHWEITZER*

Poder limitado e ilimitado

A limitação efetiva do poder é o problema mais importante da ordem social. O governo é indispensável à formação dessa ordem somente para dar a todos proteção contra a coerção e a violência praticadas pelos demais. Mas tão logo reivindica e obtém, para conseguir esse propósito, o monopólio da coerção e da violência, converte-se também na principal ameaça à liberdade individual. Limitar esse poder foi o grande objetivo dos fundadores do governo constitucional nos séculos XVII e XVIII. No entanto, o empenho por conter os poderes do governo foi quase inadvertidamente abandonado quando se passou a acreditar na falsa ideia de que o controle democrático do exercício do poder constituiria uma salvaguarda suficiente contra seu crescimento excessivo¹.

* A citação que figura como epígrafe deste capítulo foi traduzida da versão original em alemão de Albert Schweitzer, *Kultur und Ethik, Kulturphilosophie*, Vol. 2 (Berna, 1923), página xix. Na tradução em inglês, publicada sob o título *Civilization and Ethics* (Londres, 1923), a passagem correspondente encontra-se na página xviii.

¹ Cf. K. R. Popper. *The Open Society and its Enemies* (5a ed., Londres, 1974), Vol. I, página 124:

Pois podemos distinguir duas principais espécies de governo. A primeira correspondem os governos de que nos podemos livrar sem derramamento de sangue — por meio de eleições diretas, por exemplo; ou seja, as instituições sociais fornecem meios pelos quais os governantes podem ser afastados pelos governados e as tradições sociais asseguram que essas instituições nSo

Mais tarde, aprendemos que a própria onipotência conferida às assembleias representativas democráticas as expõe a uma irresistível pressão para que usem seu poder em benefício de grupos organizados, a que uma maioria dotada de poderes ilimitados não pode resistir se quiser se manter como maioria. Só é possível evitar essa situação privando a maioria governante do poder de conceder benefícios; discriminatórios a grupos ou indivíduos. Geralmente, isso tem sido considerado impossível numa democracia porque parece exigir que uma outra vontade seja superposta à dos representantes eleitos da maioria. Na verdade, a democracia requer restrições ainda mais severas dos poderes, discricionários que o governo pode exercer do que outras formas de governo, porquanto está mais sujeita à pressão eficaz de grupos organizados, por vezes pouco numerosos, de que depende sua maioria.

O problema, no entanto, só se afigurou insolúvel porque se esquecera um ideal mais antigo, isto é, o de que o poder de todas as autoridades com função governamental deve ser limitado por normas duradouras que ninguém pode alterar ou revogar a serviço de fins particulares: princípios que são as condições de associação da comunidade, a qual reconhece unia autoridade porque esta é obrigada a cumprir tais normas duradouras. Foi a superstição construtivista-positivista que deu lugar à crença de que precisa haver um poder supremo único e ilimitado, do qual derivam todos os outros poderes, quando na verdade a autoridade suprema é respeitada por estar sujeita a normas gerais restritivas.

serão facilmente destruídas pelos que estão no poder. A segunda diz respeito a governos de que os governados não podem ver-se livres senão por meio de uma revolução vitoriosa — isto è, na maioria dos casos, de maneira nenhuma. Sugiro o termo 'democracia' como uma designação abreviada para a primeira espécie e o termo 'tirania', ou 'ditadura', para a segunda. Isso corresponde, creio eu, ao uso tradicional. Comparar também o que se diz em seguida acerca do caráter negativo dos valores políticos mais elevados com K. R. Popper, *Conjectures and Refutations* (2a cd., Londres, 1965), página 230- 2John Dewey, 'Liberty and social control', *Social Frontier*, novembro de 1935, e cf. os comentários mais completos em minha obra *The Constitution of Liberty* (Os Fundamentos da Liberdade, São Paulo e Brasília, 1983), nota 21 do Capítulo 1.

Devido á sua estrutura, o que hoje chamamos de governo democrático está a serviço não da opinião da maioria, mas dos vários interesses de um conglomerado de grupos de pressão cujo apoio é obrigado a comprar por meio da concessão de benefícios especiais, simplesmente porque não pode conservar seus adeptos quando lhes recusa algo que tem o poder de conceder. O progressivo aumento da coerção discriminatória daí resultante ameaça agora sufocar o progresso de uma civilização fundada na liberdade individual. Uma falsa interpretação construtivística da ordem social, combinada à incompreensão do significado de justiça, tornou-se realmente o principal perigo para o futuro não só da riqueza, senão também da moral e da paz. Ninguém pode mais duvidar, em sã consciência, que o risco à liberdade pessoal vem sobretudo da esquerda, não por quaisquer ideais específicos que esta persiga, mas porque os vários movimentos socialistas constituem os únicos grandes corpos organizados que, em função de fins que atraem muita gente, querem impor à sociedade um projeto preconcebido. Isso levará à extinção de toda a responsabilidade moral do indivíduo e já eliminou, progressivamente, a maior parte das salvaguardas da liberdade individual erigidas no decorrer do processo secular do direito.

Para recuperar certas verdades fundamentais, destruídas por mais de um século de demagogia, é necessário voltar a compreender por que os valores básicos de uma grande sociedade, ou sociedade aberta, devem ser negativos, assegurando ao indivíduo o direito de perseguir os próprios fins com base no próprio conhecimento, no âmbito de um domínio conhecido. Só essas normas negativas possibilitam a formação de uma ordem autogeradora que utiliza os conhecimentos e satisfaz os desejos dos indivíduos. Teremos de nos resignar ao fato ainda estranho de que, numa sociedade de homens livres, a autoridade suprema não deve possuir, em tempos normais, qualquer poder de emitir ordens positivas. Seu único poder deve ser o de proibir em conformidade com uma norma, de tal modo que sua posição suprema decorra do compromisso de subordinar cada ato a um princípio geral.

Paz, liberdade e justiça: os três grandes valores negativos

A razão fundamental por que o melhor que um governo pode dar a uma grande sociedade de homens livres tem caráter negativo consiste no fato de que é inevitável que qualquer mente individual, ou organização capaz de dirigir a ação humana, desconheça a imensurável profusão de fatos particulares que determinam a ordem de suas atividades. Só os tolos acreditam saber tudo, e eles são numerosos. É por causa dessa ignorância que o governo pode apenas auxiliar (ou talvez possibilitar) a formação de uma configuração ou estrutura abstratas em que as várias expectativas dos membros tenham uma correspondência aproximada, fazendo com que estes observem certas normas negativas ou proibições, independentes de propósitos específicos. Tudo que pode fazer é assegurar o caráter abstrato, mas não o conteúdo positivo, da ordem que irá emergir do uso que os indivíduos farão de seu próprio conhecimento com vistas a seus propósitos, por meio da delimitação de seus respectivos domínios com base em normas abstratas e negativas. A maioria das pessoas, contudo, tem dificuldade em admitir o próprio fato de que, para tornar mais eficaz o uso que fazem os indivíduos da informação que possuem com vistas aos próprios fins, o principal benefício que o governo lhes pode proporcionar deve ser 'meramente' negativo. Em consequência, todos os construtivistas tentam minar o significado original desses ideais.

Talvez seja a paz o único dos ideais básicos cujo caráter negativo as pessoas se dispõem em geral a aceitar, e em relação ao qual rejeitariam qualquer tentativa de mistificação. Espero, ao menos, que se alguém como, digamos, Krushev tivesse usado o popular ardil socialista, aceitando a paz desde que fosse uma 'paz positiva', todos teriam compreendido que isso só significaria paz se a ele fosse permitido fazer o que bem entendesse. Mas poucos parecem reconhecer que quando os trapaceiros intelectuais reivindicam que a liberdade, a justiça ou o direito sejam tornados; 'positivos', trata-se de uma tentativa semelhante de perverter e malbaratar os ideais básicos. Como no caso de muitas outras coisas boas, como serenidade, saúde, lazer, paz de espírito ou consciência

tranquila, é antes a ausência de certos males do que a presença de bens positivos que constitui a pré-condição de êxito dos esforços individuais,

A linguagem comum, que veio a empregar 'positivo' e 'negativo' quase como sinônimos de 'bom' e 'mau', sugerindo que um 'valor negativo' é o oposto de um valor, um não valor ou um mal, impede que muitas pessoas percebam o caráter decisivo dos grandes benefícios que nossa sociedade pode oferecer.

Os três grandes valores negativos — Paz, Liberdade e Justiça — são, de fato, os únicos fundamentos imprescindíveis da civilização que cabe ao governo prover. Estão necessariamente ausentes na condição 'natural' do homem primitivo, e os instintos inatos do homem não os propiciam aos seus semelhantes. Ainda que só imperfeitamente assegurados, esses valores constituem, como o veremos no Epílogo, os mais importantes frutos das normas da civilização.

A coerção só pode auxiliar homens livres na busca de seus fins mediante o estabelecimento de uma estrutura de normas universais que não os constriam a determinados fins, mas lhes permitam criar, para si mesmos, um domínio protegido contra perturbações imprevisíveis causadas por outros homens — inclusive agentes do governo — a fim de alcançar os próprios objetivos. E se a necessidade fundamental é de segurança contra a violação dessa esfera individual por outros, incluindo-se aí o governo, a suprema autoridade de que se precisa é aquela que possa simplesmente dizer 'não' aos demais, sem ter ela própria qualquer poder 'positivo'.

A ideia de uma autoridade suprema que não possa emitir qualquer determinação específica parece-nos estranha e até contraditória porque se passou a acreditar que uma autoridade máxima deve ser todo-abrangente e onipotente, abarcando todos os poderes das autoridades subordinadas. Nada há, porém, que justifique essa crença 'positivista'. A não ser quando, em decorrência de forças humanas ou da natureza, ocorre uma perturbação da ordem autogeradora e se requerem medidas de emergência para restaurar suas condições de funcionamento, não há necessidade desses poderes

'positivos' da autoridade suprema. Na verdade, há razões de sobra para se desejar uma autoridade suprema cujos poderes dependam de sua obediência a normas abstratas que, independentemente das consequências particulares, a obriguem a impedir a interferência nos direitos adquiridos dos indivíduos, seja pelo governo, seja por órgãos privados. Tal autoridade — normalmente obrigada a respeitar certos princípios reconhecidos, podendo ordenar a aplicação dessas normas gerais, mas sem quaisquer outros poderes coercitivos enquanto a sociedade não estiver ameaçada por forças externas — pode estar, ainda assim, acima de todos os poderes governamentais, e até mesmo ser o único poder comum de todo um território, enquanto os demais poderes propriamente governamentais poderiam estar distribuídos entre as diferentes regiões.

Centralização e descentralização

O grau de centralização que hoje aceitamos como normal, e no qual o legislativo e o poder governamental supremos são partes de uma única organização do que chamamos de nação ou Estado (a qual está sujeita a poucas restrições, mesmo em Estados federativos), decorre, basicamente, da necessidade de fortalecer essa organização para a guerra. Hoje, no entanto, quando pelo menos na Europa Ocidental e na América do Norte acreditamos ter eliminado a possibilidade de conflito entre as nações associadas cuja defesa (esperamos que eficaz) confiamos a uma organização supranacional, deveríamos ir pouco a pouco descobrindo que podemos reduzir a centralização e deixar de atribuir tantas tarefas ao governo nacional apenas para fortalecê-lo contra inimigos externos.

A bem da clareza, fomos obrigados neste livro a discutir as alterações da estrutura constitucional necessárias à preservação da liberdade individual tomando por referencial o tipo mais conhecido de Estado unitário. Mas, na verdade, elas são até mais adequadas a uma estrutura hierárquica descentralizada do tipo federativo. Só podemos mencionar aqui alguns aspectos mais relevantes dessa questão.

O sistema bicameral, usualmente considerado essencial a uma constituição federativa, foi utilizado no esquema aqui proposto para outra finalidade, mas sua função numa federação poderia ser desempenhada por outros meios, como por exemplo um sistema de dupla contagem de votos, pelo menos na assembleia governamental: uma vez pelo número total de representantes e outra pelo número de Estados representados na assembleia central. Seria provavelmente desejável restringir a ordenação federativa ao governo propriamente dito, com uma única assembleia legislativa para toda a federação. Mas não é realmente necessário que as assembleias legislativa e governamental estejam sempre no mesmo nível hierárquico, desde que o poder governamental, quer abranja um território maior ou menor que o do poder legislativo, seja sempre limitado por este. Ao que tudo indica, isso tornaria desejável que o poder legislativo abrangesse um território mais amplo que aquele subordinado ao poder governamental. É óbvio, porém que existem diversos casos (a Grã-Bretanha, com diferentes sistemas de direito privado na Inglaterra e na Suécia, os, EUA, com o *common law* em quase todos os Estados; e o Código Napoleônico em um deles) em que o governo central executivo administra territórios com sistemas jurídicos diferentes; e uns poucos casos (como até certo ponto e por algum tempo a Comunidade Britânica de Nações) em que o poder supremo que determinava as leis (o tribunal de última instância) era comum a diversos governos, inteiramente independentes nos demais aspectos.

Mais importantes para nossos objetivos são, contudo, as desejáveis restituições de poder que se tornariam possíveis quando o direito de uma autoridade supranacional de vetar ações danosas a Estados associados tivesse reduzido a necessidade de um forte governo nacional central para fins de defesa. A maior parte das atividades governamentais voltadas para a prestação de serviços poderia ser efetivamente delegada, com proveito, a autoridades regionais ou locais, inteiramente limitadas em seus poderes coercitivos pelas normas estabelecidas por uma autoridade legislativa superior.

Evidentemente não há, nem em nível nacional nem em internacional, fundamento moral para se conceder às regiões mais pobres o direito de drenar, com vistas a seus objetivos, a riqueza de regiões mais prósperas. Contudo, a centralização não aumenta porque a maioria do povo da região mais rica está ansiosa por fornecer recursos para o auxílio das mais pobres, mas porque a maioria, para ser maioria, precisa dos votos adicionais fornecidos pelas regiões que se beneficiam ao participar da riqueza da unidade mais forte. E o que está acontecendo nas nações de hoje começa a ocorrer também numa escala internacional quando, por uma tola competição com a União Soviética, as nações capitalistas, em vez de emprestar capital à iniciativa privada de países que adotem políticas econômicas que lhes pareçam promissoras, estão na verdade subsidiando, em larga escala, os experimentos socialistas de países subdesenvolvidos, em que sabem que grande parte dos recursos que fornecem será desperdiçada.

Governo da maioria "versus" governo das leis aprovadas pela maioria

Como a paz, a justiça e a liberdade, também a democracia é basicamente um valor negativo, uma norma de procedimento que atua como proteção contra o despotismo e a tirania, quase tão importante quanto os primeiros Três Grandes Valores Negativos — ou, noutras palavras, uma convenção destinada sobretudo a impedir danos. Mas, como a liberdade e a justiça, ela vem hoje sendo destruída por tentativas de lhe conferir um conteúdo 'positivo'. Estou plenamente convicto de que a democracia ilimitada tem seus dias contados. Se quisermos preservar os valores básicos da democracia, teremos de adoptá-la sob uma nova forma, ou perderemos, mais cedo ou mais tarde, o poder de nos livrar de um governo opressor.

Conforme vimos (capítulos 12, 13 e 16), no sistema em vigor não é a opinião comum de uma maioria que decide sobre questões comuns, é antes uma maioria que deve sua existência e poder à satisfação dos interesses especiais de numerosos pequenos grupos, coisa a que os representantes não podem negar-se sob pena de perder essa maioria. Mas, se é possível haver consenso da maioria de uma grande sociedade sobre

normas gerais, a pretensa aprovação pela mesma de um conjunto de medidas destinadas a atender interesses particulares é uma farsa. A compra do apoio majoritário por meio de transações com grupos de pressão, conquanto seja o que a democracia contemporânea passou a significar, nada tem a ver com o ideal original de democracia, contrariando certamente a concepção moral fundamentada de que todo uso da força deve ser norteado e limitado pela opinião da maioria. O processo de compra de votos, que chegamos a aceitar como parte integrante da democracia que conhecemos, e que de fato é inevitável numa assembleia representativa dotada do poder tanto de aprovar leis gerais como de emitir determinações específicas, é indefensável do ponto de vista moral, constituindo a origem de tudo que, às pessoas alheias a esse processo, parece desprezível na política. Sem dúvida não é uma consequência necessária do ideal de que a opinião da maioria deve prevalecer, estando, ao contrário, em conflito com ele.

Esse erro está estreitamente relacionado à concepção falsa de que a maioria deve ter a liberdade de fazer o que lhe aprouver. Uma maioria dos representantes do povo, baseada na barganha em torno das reivindicações de grupos, jamais poderá representar a opinião da maioria do povo. Tal 'liberdade parlamentar' significa a opressão do povo, está em conflito direto com a ideia de uma limitação constitucional do poder do governo e é incompatível com o ideal de uma sociedade de homens livres. O exercício do poder numa democracia representativa, fora do âmbito em que os eleitores são capazes de compreender o significado das decisões, só pode corresponder à opinião da maioria (ou ser por esta controlado) se o governo for limitado, em todas as suas medidas coercitivas, a normas igualmente aplicáveis a todos os membros da comunidade.

Enquanto a forma atual de democracia persistir não poderá haver governo decente, mesmo que os políticos fossem homens probos ou estivessem profundamente convictos do valor supremo da liberdade individual. Não temos direito algum de culpá-los pelo que fazem, porque nós mesmos os colocamos, ao manter as atuais instituições, numa posição em que só podem adquirir poder para fazer algum bem,

comprometendo-se a proporcionar benefícios especiais; a diversos grupos. Isso deu origem à tentativa de justificar essas medidas pela; elaborado de uma pseudo-ética denominada 'justiça social' , que falha em todas as provas que os sistemas de normas morais devem satisfazer, a fim de assegurar a paz e a cooperação entre homens livres.

A proposição crucial deste livro é que, numa sociedade de homens livres, a única justificativa para a coerção é uma opinião dominante sobre os princípios que devem reger e restringir a conduta individual. É óbvio que só pode haver uma sociedade pacífica e próspera se algumas regras desse tipo forem obedecidas por todos e, quando necessário, impostas. Isso nada tem a ver com qualquer 'vontade' voltada para um objetivo determinado.

O que ainda parece estranho e até incompreensível à maioria das pessoas é que, numa tal sociedade, o poder supremo deva ser não um poder todo abrangente, mas, ao contrário, um poder reduzido, limitado a restringir tanto o governo organizado quanto as pessoas físicas e as organizações pela aplicação de normas gerais de conduta justa. Não obstante, é possível que a condição de submissão que cria o Estado consista em que a autoridade suprema só seja autorizada a exercer coerção quando esta se referir à imposição de normas gerais de conduta justa aplicáveis igualmente a todos, Esse poder supremo deverá a lealdade e o respeito que reivindica a seu compromisso com princípios gerais, só podendo recorrer à coerção para assegurar a obediência aos mesmos. É para garantir a conformidade desses princípios à opinião geral que o legislativo supremo deve ser representativo das concepções da maioria do povo.

A confusão moral e a deterioração da linguagem

No curso dos últimos cem anos, sob a influência da agitação socialista, o próprio sentido em que são usadas muitas das palavras-chave designativas de ideais políticos sofreu tal modificação que hoje devemos hesitar em usar até palavras como 'liberdade', 'justiça', 'democracia' ou 'lei', porquanto já não transmitem o mesmo significado que outrora. Mas, segundo a expressão atribuída a Confúcio, 'quando as palavras perderem

seu significado, as pessoas perderão sua liberdade'. Lamentavelmente, não foram apenas divulgadores ignorantes, mas com frequência circunspectos filósofos sociais que contribuíram para essa deterioração da linguagem ao distorcer palavras de sentido bem definido, no intuito de induzir as pessoas a servir ao que julgavam ser bons propósitos. Quando um John Dewey define liberdade como 'o poder efetivo de fazer coisas específicas'², pode parecer que usa de um ardil desonesto para enganar pessoas inocentes. Mas quando outro filósofo social declara, ao discutir a democracia, que 'a abordagem mais promissora é afirmar que a democracia (...) é julgada boa porque, no todo, é o melhor mecanismo para assegurar certos elementos de justiça social'³, temos apenas, evidentemente, a manifestação de uma incrível ingenuidade.

A geração mais jovem de filósofos sociais aparentemente não sabe sequer o que significaram outrora os conceitos básicos. Só isso explica que encontremos um jovem estudioso a afirmar seriamente que o costume de falar de um 'estado de coisas justo (...) deve ser considerado básico, pois quando qualificamos um homem de justo queremos dizer que procura agir, em geral, de tal modo que de sua ação resulte um estado de coisas justo'⁴ e chegando a acrescentar, algumas páginas adiante, que 'parece [!] haver uma categoria de "justiça privada" relacionada à conduta do homem para com seus semelhantes quando ele não age como participante de uma das grandes instituições sociais'⁵. Talvez isso se explique pelo fato de que hoje um jovem deparará pela primeira vez com o termo 'justiça' em algum contexto semelhante, mas trata-se obviamente de

² Procurar a citação.

³ Morris Ginsberg em W. Ebenstein (org.), *Modern Political Thought: The Great Issues* (Nova Iorque, 1960).

⁴ David Müller, *Social Justice* (Oxford, 1976), página 17. Cf. também M. Duverger, *The Idea of Politics* (Indianápolis, 1966), página 171: 'A definição de justiça (...) tem quase sempre como ponto central a distribuição da riqueza e de benefícios sociais'. É de se perguntar se esses autores já teriam ouvido falar alguma vez de John Locke, David Hume ou mesmo de Aristóteles. Ver, e. g., John Locke, *Essays Concerning Human Understanding* IV, iii. 18:

Onde não há propriedade, não há injustiça. Esta proposição é tão certa quanto qualquer demonstração de Euclides: pois se propriedade significa direito a algo, e se o que chamamos de 'injustiça' significa a invasão ou violação desse direito, é evidente que, estando estas ideias assim formuladas e denominadas, posso estar tão certo de que a proposição é verdadeira como de que um triângulo tem três ângulos iguais a dois ângulos retos.

⁵ D. Müller, *op. cit.*, página 23.

uma caricatura da evolução do conceito. Como vimos, um estado de coisas que não foi deliberadamente ocasionado pelos homens não pode ter inteligência, virtude, justiça ou qualquer outro atributo de valores humanos — nem mesmo se for a consequência imprevisível de

um jogo que as pessoas tenham concordado em jogar, entabulando, por interesse próprio, relações de troca com as demais. Evidentemente, a justiça de uma ação depende não dos seus fins, mas de sua obediência a normas.

Tomados quase ao acaso, esses exemplos do abuso atual de termos políticos — em que pessoas dotadas de habilidade verbal, ao alterar o significado de conceitos que talvez tenham compreendido plenamente, foram esvaziando-os de qualquer conteúdo claro — poderiam ser exaustivamente definidos. É difícil saber o que fazer quando os inimigos da liberdade se intitulam liberais como é hoje prática comum nos: EUA — exceto chamá-los sempre, como deveríamos, de pseudoliberais —, ou quando invocam a democracia tendo, na realidade, em mente o igualitarismo⁶. Tudo isso é parte daquela 'Traição dos Intelectuais' que, embora denunciada por Julien Benda há quarenta anos, conseguiu criar desde então um clima de falsidade que se tornou habitual no debate de questões de política 'social' e na linguagem costumeira dos políticos, acostumados a fazer uso dessa tapeação sem a reconhecer eles próprios como tal.

Mas não são apenas os socialistas confessos que nos levam por esse caminho. As ideias socialistas penetraram tão profundamente no pensamento em geral, que isso não é feito nem sequer apenas pelos pseudoliberais, que simplesmente disfarçam seu socialismo com o rótulo que assumiram, mas também por muitos conservadores, que adotaram as ideias e o linguajar socialistas, empregando-os constantemente, na crença de que constituem elementos característicos do pensamento atual. Os responsáveis não são também unicamente pessoas com pontos de vista solidamente firmados acerca das

⁶ J. A. Schumpeter, *History of Economic Analysis* (Nova York, 1954), página 394: 'Numa homenagem suprema, ainda que inesperada, os inimigos do sistema da iniciativa privada houveram por bem apropriar sua legenda'.

questões públicas ou que participam ativamente de sua discussão⁷. Na verdade, a forma mais ativa de difusão das ideias socialistas continua a ser o que David Hume chamou de a ficção dos poetas⁸, a dos literatos ignorantes, certos de que as atraentes palavras que empregam possuem um significado definido. Só o hábito explica, por exemplo, que centenas de milhares de homens de negócios de todo o mundo ainda aceitem receber em casa periódicos que, na seção literária, recorrem até à linguagem obscena (tal como a frase 'a abundância excremental da produção capitalista', citada pela revista *Time* de 27 de junho de 1977) para pôr o capitalismo em ridículo⁸. Ainda que o princípio da liberdade exija que toleremos essas indecências, era de se esperar que o bom senso dos leitores logo lhes apontasse as publicações confiáveis⁹.

Procedimentos democráticos e objetivos igualitários

Talvez a maior vítima desse processo de esvaziamento do significado das palavras tenha sido, nos últimos tempos, o próprio termo 'democracia'. O maior abuso que dela se faz consiste não em aplicá-la a um procedimento que permite uma concordância acerca de ações comuns, mas em atribuir-lhe um conteúdo substantivo que prescreve os objetivos que essas ações devem ter. Contudo, por mais absurdo que isso seja, muitas das atuais invocações da democracia equivalem a exigências de que os legislativos democráticos façam determinadas coisas. Afora no que diz respeito à organização do governo, o termo 'democrático' nada diz acerca dos objetivos específicos que o povo deve sancionar pelo voto.

⁷ Como observou recentemente um amigo, se incluirmos todas as pessoas que acreditam no que chamam de 'justiça social' entre os socialistas, como se deveria fazer, uma vez que o que entendem por isso só poderia ser alcançado pelo uso do poder governamental, seremos forçados a admitir que provavelmente cerca de 90% da população atual das democracias ocidentais são socialistas.

⁸ David Hume, *A Treatise of Human Nature*, livro III, seção 2, org. L. A. Selby-Bigge (Oxford, 1958), página 495.

⁹ A seção literária dessa revista é pródiga em constantes alusões errôneas à pretensa injustiça de nossa ordem econômica. Qual se supõe, por exemplo, ser a relação causai implícita nas palavras escritas pouco tempo antes (16 de maio de 1977) por um crítico de televisão sobre 'quanta miséria foi necessária para manter esses jardins do duque em tão bem aparada elegância?'

O verdadeiro valor da democracia é servir como uma prevenção sanitária que nos protege contra o abuso do poder, permitindo livrar-nos de um governo e tentar substituí-lo por outro melhor. Trata-se, em outras palavras, da única convenção já descoberta para permitir a mudança pacífica. Como tal, constitui um alto valor pelo qual vale a pena lutar, uma vez que todo governo de que o povo não possa livrar-se por meio desse processo consensual está fadado a cair, mais cedo ou mais tarde, em mãos pouco confiáveis. Está longe, no entanto, de ser o mais elevado valor político e nada impede que uma democracia ilimitada seja pior que outros tipos de governo com poderes limitados.

Em sua forma ilimitada de nossos dias, a democracia perdeu muito de sua capacidade de servir como proteção contra o poder arbitrário. Deixou de ser a salvaguarda da liberdade pessoal, o entrave ao abuso do poder governamental que se esperava que fosse quando vigorava a crença ingênua de que, quando todo poder tivesse sido subordinado ao controle democrático, todas as demais restrições ao poder governamental poderiam ser dispensadas. Ao contrário, converteu-se na principal causa de um aumento progressivo e cada vez mais rápido do poder e da preponderância da máquina administrativa.

A. onipotente e onicompetente assembleia democrática única, em que uma maioria em condições de governar só pode manter-se pela tentativa de: eliminar, todas as causas, de insatisfação de qualquer de seus adeptos, é assim forçada a assumir o controle de todas as esferas da vida. A fim de justificar as medidas que é obrigada a tomar para conservar o apoio; majoritário, é forçada a formular e a impor um código de justiça distributiva inexistente e, no sentido estrito da palavra, inconcebível. Numa sociedade assim, ter influência política torna-se muito mais compensador para uma pessoa que criar novos meios de satisfazer às necessidades de seus semelhantes. Como tudo tende a se converter numa questão política em que se pode invocar a interferência dos poderes coercitivos do governo, uma parte cada vez maior da atividade humana é desviada dos esforços produtivos para os esforços políticos — não só da própria

máquina política mas, pior ainda, do aparelho paragovernamental em rápida expansão, cujo intuito é pressionar o governo em favor de interesses particulares.

O que ainda não se compreendeu é que a maioria de uma assembleia representativa com poderes ilimitados não é capaz nem obrigada a limitar suas atividades aos objetivos desejados ou mesmo aprovados por todos os seus membros¹⁰. Se semelhante assembleia tem o poder de conceder benefícios especiais, em geral só será possível a uma maioria manter-se unida subornando cada um dos grupos especiais que a integram. Em outras palavras, criamos, sob o falso nome de democracia, uma máquina em que não é a maioria que decide, sendo todos os seus membros obrigados a consentir em muitos subornos para obter apoio majoritário para as próprias reivindicações especiais. Por admirável que seja o princípio das decisões majoritárias quando aplicado a matérias de interesse necessariamente geral, será perniciosa a consequência de sua aplicação à partilha do botim que pode ser extorquido de uma minoria dissidente.

Ao que parece, se conservarmos a democracia em sua forma presente, o próprio conceito acabará caindo em tal descrédito que até a legítima defesa da decisão majoritária em questões de princípio passará em branco. A democracia está em perigo porque as instituições a que recorreremos para realizá-la geraram efeitos que confundimos com o objeto real. Como eu próprio o sugeri antes, já não tenho certeza de que a palavra democracia poderá ainda escapar à aversão que, por bons motivos, passou a inspirar a um número crescente de pessoas, mesmo que poucas já tenham ousado expressar publicamente sua desilusão¹¹.

¹⁰ Em relação à seção precedente, ver meu opúsculo sobre *The Confusion of Language in Political Thought* (Occasional Paper 20 of the Institute of Economic Affairs, Londres, 1968).

¹¹ Essa debilidade do governo numa democracia onipotente foi, com bastante clareza, percebida pelo extraordinário cientista político alemão Carl Schmitt, que, na década de 1920, compreendeu o caráter da forma de governo que então se desenvolvia provavelmente melhor que a maioria das outras pessoas, tendo posteriormente optado, em geral, pelo que me parece ser, do ponto de vista moral e intelectual, o lado errado. Cf. e. g. em seu ensaio sobre 'Legalität und Legitimität', de 1932 (reeditado em seu *Verfassungsrechtliche Aufsätze*, Berlim, 1958, página 342):

Em suma, a raiz do problema consiste, é claro, em que, numa democracia ilimitada, os detentores de poderes discricionários são forçados a usá-los, quer queiram quer não, para favorecer grupos particulares de cujos votos decisivos dependem seus poderes. Isso se aplica tanto ao governo quanto a instituições democraticamente organizadas, como os sindicatos. Mesmo que, no que diz respeito ao governo, alguns desses poderes lhe permitam realizações desejáveis em si mesmas, devemos abster-nos de conferi-los uma vez que esses poderes discricionários levam, inevitável e necessariamente, a autoridade a uma situação em que será obrigada a tomar um número ainda maior de medidas perniciosas.

'Estado' e 'sociedade'

Se democracia significa manutenção de uma sociedade de homens livres, seguramente a maioria de um corpo político não deve ter o poder de 'moldar' a sociedade ou de obrigar seus membros a servir a fins específicos — ; *i. e.*, fins que não a ordem abstrata que ela só pode assegurar fazendo cumprir uniformemente normas abstratas de conduta. A missão do governo é criar uma estrutura em cujo âmbito indivíduos e grupos possam perseguir com êxito seus respectivos fins e, por vezes, usar seus poderes coercitivos de arrecadar impostos para prestar serviços que, por alguma razão, o mercado não pode prestar. Mas a coerção só se justifica quando seu objetivo é prover essa estrutura em que todos podem usar suas habilidades e conhecimentos para os próprios fins, desde que não interfiram nos domínios individuais igualmente protegidos dos outros. Exceto quando 'atos de Deus ou dos inimigos do Rei' tornam necessário conferir a uma autoridade poderes temporários de emergência, revogáveis a qualquer momento pelo organismo que os concedeu, não é necessário que alguém detenha o poder da coerção discriminatória. (Quando esses poderes precisam ser usados para evitar um crime

Ein pluralistischer Parteienstaat wird nicht aus Stärke und Kraft, sondern aus Schwäche 'total'; er intervenien in alle Lebensgebiete, weil er die Ausprüche aller Interessenten erfüllen muss. Insbesondere muss er sich in das Gebiet der bisher staatsfreien Wirtschaft begeben, auch wenn er dort: auf jede Leitung und politischen Einfluss verzichtet. Muitas dessas importantes conclusões já tinham sido enunciadas em 1926 em seu Die geistesgeschichtliche Lage des Parlamentarismus.

presumível, a pessoa a quem foram erroneamente aplicados deve ter direito a plena indenização por todo o dano sofrido.)

Grande parte da confusão associada a esse tema decorre da tendência (particularmente acentuada na Europa continental, mas que, com a difusão, das ideias; socialistas, se propaga; com rapidez também pelo mundo anglo-saxônico) a identificar 'Estado' e 'sociedade'. O Estado, organização; da população de um território sob um governo único, embora condição indispensável para o desenvolvimento de uma sociedade avançada, está contudo, muito longe de ser o mesmo que sociedade, ou melhor, o mesmo que a multiplicidade de estruturas espontâneas e autogeradoras formadas por homens dotados de alguma liberdade, única a merecer o nome de sociedade. Numa sociedade livre, o Estado é uma organização entre muitas — aquela encarregada de fornecer uma estrutura externa efetiva que possibilite a formação de sistemas autogeradores, mas uma organização que se restringe ao aparelho governamental e não deve determinar as atividades dos indivíduos livres. E ainda que o Estado enquanto organização inclua muitas organizações voluntárias, é a rede espontaneamente formada de relações entre os indivíduos e as várias organizações por eles criadas que constitui a sociedade. As sociedades se formam, ao passo que os Estados são feitos. É por isso que, na medida em que podem produzir os serviços requeridos, ou estruturas autogeradoras, as sociedades são infinitamente preferíveis, enquanto as organizações, fundadas no poder de coerção, tendem a se tornar uma camisa-de-força que se revela perniciosa assim que vai além da aplicação das normas necessariamente abstratas de conduta no uso de seus poderes.

Com efeito, é muito enganoso apresentar os habitantes ou cidadãos de determinada unidade política como protótipo de uma sociedade. Nas condições modernas não há normalmente uma sociedade única a que o indivíduo pertença, e é extremamente desejável que não haja. Por sorte pertencemos, cada um de nós, a muitas diferentes sociedades, sobrepostas e entrelaçadas, com que podemos ter vínculos mais ou menos fortes e duradouros. A sociedade é uma rede de relações voluntárias entre

indivíduos e grupos organizados e, em termos exatos, raras vezes um homem pertencerá exclusivamente a uma única sociedade. Para fins práticos, talvez não seja nocivo destacar em certos contextos uma parte do sistema complexo de redes — muitas vezes hierarquicamente relacionadas — como especialmente relevante ao tópico em discussão, presumindo-se que se compreenderá a que parte desse complexo se refere como 'a sociedade' aquele que fala ou escreve. Mas nunca se deveria esquecer que hoje muitas pessoas e organizações pertencem a redes que se estendem para além das fronteiras nacionais, assim como, no interior de uma nação, todos podem integrar muitas diferentes estruturas desse tipo.

Na verdade, a ação das forças ordenadoras espontâneas e das normas de conduta que possibilitam a formação dessas estruturas ordenadas a que chamamos de sociedade só se torna plenamente inteligível se nos dermos conta da multiplicidade das estruturas em superposição (evidenciando-se, ao mesmo tempo, nossa incapacidade de compreender seu funcionamento em detalhe).

Todos os que percebem a natureza complexa dessa rede de relações que determinam os processos sociais deveriam também reconhecer prontamente o falso antropomorfismo de se conceber a sociedade 'agindo' ou 'querendo' algo. De início, é claro, os socialistas procuraram disfarçar o fato de que suas propostas equivaliam à busca de aumentar os poderes coercitivos do governo, preferindo falar de 'socialização' em vez de 'estatização' ou 'poliíicalização' dos meios de produção, etc. Mas isso os fez recorrer cada vez mais à interpretação antropomórfica da sociedade — essa tendência a interpretar efeitos de processos espontâneos como algo dirigido por uma 'vontade', produzido ou produzível por uma intenção, profundamente entranhada na estrutura do pensamento humano primitivo.

A maior parte dos processos de evolução social ocorre sem que ninguém o deseje ou preveja e é justamente por isso que dá lugar à evolução cultural. De um processo dirigido não pode emergir nada maior que aquilo que a mente diretora é capaz de

prever, que seria a única a poder beneficiar-se da experiência. Uma sociedade em desenvolvimento não progride porque o governo lhe incute novas ideias, mas porque novas formas e métodos são constantemente experimentados num processo de tentativa e erro, Voltando a repetir, as condições gerais favoráveis que auxiliam pessoas desconhecidas em circunstâncias desconhecidas é que geram o aperfeiçoamento que não poderia ser efetuado por nenhuma autoridade.

Um jogo regido por normas jamais pode comportar justiça de tratamento

Foi de fato a descoberta de que um jogo regido por normas dava a todos melhores *possibilidades*, mesmo com o risco de alguns obterem piores resultados que em outra situação, o que levou o liberalismo clássico a visar à completa exclusão do poder na determinação dos rendimentos relativos auferidos no mercado. Combinada à precaução de amortecer o risco mediante a provisão de uma renda mínima uniforme à *margem* do mercado para todos os que, por algum motivo, fossem incapazes de ganhar ao menos isso no mercado, não deixa nenhuma justificativa moral para o uso da força pelo governo ou qualquer outro grupo organizado com o objetivo de determinar rendimentos relativos, Com efeito, tornou-s[^]ciaro dever moral do governo não só abster-se de qualquer interferência desse gênero no jogo, como impedir que qualquer grupo organizado arrogue esse poder para si.

Num sistema em que o uso da força para determinar condições materiais relativas ou absolutas está em princípio excluído, nem o que uma pessoa deve ser induzida a fazer no interesse geral num dado momento, nem a quantia que lhe deve ser oferecida como remuneração constituem uma questão de justiça. A utilidade social relativa das diferentes atividades de uma pessoas, e mesmo das várias atividades que diferentes pessoas; podem desempenhar, não é, infelizmente, uma questão de justiça, e sim resultado, de fatos que não podem ser previstos ou controlados. O que o público e, receio eu, até mesmo muitos economistas de renome não entendem é que os preços oferecidos pelos serviços nesse processo atuam não como remuneração das diferentes

peças pelo que fizeram, mas como sinais que lhes indicam o que devem fazer, tanto no interesse próprio quanto no interesse geral.

É mera tolice conceber os diferentes prêmios que as diferentes pessoas obterão no jogo — que aprendemos a jogar porque assegura a mais plena utilização de conhecimentos e habilidades dispersos —, como se os participantes fossem 'tratados' diferentemente pela sociedade. Mesmo que a posição inicial seja determinada pelas circunstâncias acidentais da história prévia, ao longo da qual o jogo pode não ter sido sempre jogado com honestidade, se o objetivo é fornecer o máximo de oportunidades aos homens tal como são, sem nenhuma coerção arbitrária, só podemos alcançá-lo tratando-os segundo as mesmas normas, independentemente de suas diferenças factuais, e deixando que o resultado seja decidido pelas constantes reestruturações da ordem econômica, determinadas por circunstâncias que ninguém pode prever.

A concepção básica do liberalismo clássico, a única capaz de possibilitar um governo decente e imparcial, é que o governo deve *considerar* todas as pessoas iguais, por mais desiguais que de fato sejam, e que, se restringir (ou favorecer) de algum modo a ação de uma delas, deve restringir (ou favorecer) igualmente, segundo as mesmas normas abstratas, as ações de todas as demais. Ninguém tem direitos especiais sobre o governo por ser rico ou pobre, além da garantia de proteção contra toda violência de quem quer que seja e a de receber uma certa renda mínima uniforme quando as circunstâncias forem de todo adversas. Mesmo constatar a desigualdade factual dos indivíduos e usá-la como pretexto para uma coerção discriminatória constitui uma violação das condições básicas em que homens livres se submetem ao governo.

Esse jogo não favorece apenas o vencedor, porquanto o que ele ganha por prestar aos outros o melhor serviço sempre é apenas parte do que terá acrescentado ao produto social; e só jogando segundo as normas desse jogo podemos assegurar esse elevado grau de utilização de recursos que nenhum outro método pode propiciar.

O paragoverno de grupos organizados e a hipertrofia governamental

Muitos dos mais graves defeitos do governo contemporâneo, amplamente reconhecidos e deplorados mas considerados Consequências inevitáveis da democracia, são de fato apenas consequências do caráter ilimitado da democracia atual. Ainda não se percebeu claramente o fato básico de que, nessa forma de governo, este pode ser forçado a fazer tudo que a constituição o autoriza, ainda que não o julgue acertado, desde que os beneficiários da medida sejam grupos de cujo apoio decisivo depende a força majoritária do governo. A consequência é que a estrutura de grupos particulares organizados, montada exclusivamente para pressionar o governo, está se transformando no pior dos pesadelos que o compelem a ser pernicioso.

Difícilmente se pode levar a sério o pretexto de que todos esses traços do corporativismo incipiente que caracterizam o paragoverno são necessários para aconselhar o governo sobre os efeitos prováveis de suas decisões. Não se tentará avaliar aqui em que medida os membros mais capazes e bem informados da sociedade já foram absorvidos por essas atividades essencialmente anti-sociais. Note-se apenas que ambos os lados dos que hoje são eufemisticamente chamados de 'parceiros sociais' (*Sozialpartner*) são, com frequência, forçados a desviar alguns de seus melhores homens do processo de produção, para a tarefa que consiste em anularem uns o trabalho dos outros. Pouco tenho a acrescentar à magistral descrição do funcionamento desse processo de governo por meio de coalizões de grupos organizados feita pelo professor Mancur Olson, Jr, em seu livro *The Logic of Collective Action*¹² apenas recapturarei alguns pontos.

É óbvio que toda pressão exercida sobre o governo para induzi-lo a usar seus poderes coercitivos em benefício de grupos específicos é prejudicial à grande maioria. Mas é imperdoável alegar que, sob esse aspecto, a situação é a mesma em todos os lados e que, em particular, a pressão que pode ser exercida pelas grandes empresas ou

¹² Ver Capítulo 13, página 42.

companhias é comparável à das organizações de trabalhadores, autorizadas por lei ou jurisdição, na maioria dos países, a usar de coerção para obter apoio a sua política. Ao se conferir aos sindicatos, por razões supostamente 'sociais', privilégios exclusivos de que raramente o próprio governo goza, permitiu-se às organizações de trabalhadores explorar outros trabalhadores, privando-os por completo da oportunidade de um bom emprego. Emprego seja comum ignorar-se essa situação, os principais poderes dos sindicatos têm hoje por único fundamento o fato de conseguirem usar sua força para impedir que outros trabalhadores façam o trabalho que desejam.

Mas, à parte o fato de que os sindicatos só podem conseguir pelo exercício desse poder uma melhora relativa de seus salários de seus membros — ao preço de reduzir a produtividade geral do trabalho e, por conseguinte, o nível geral dos salários reais,, somado à necessidade de inflacionar a que pode levar um governo que controle a emissão de moeda —, esse sistemas está destruindo rapidamente a ordem econômica. Hoje os: sindicatos são capazes de pôr o governo numa situação em que só lhe resta optar entre promover a inflação ou ser responsabilizado pelo desemprego gerado pela política salarial dos sindicatos (em especial a de manter constantes as relações entre os salários de diferentes categorias). Essa situação não tardará a destruir todo o sistema de mercado, provavelmente por meio do controle de preços que a inflação progressiva obrigará os governos a impor.

Assim como não posso examinar o papel global do paragoverno, em constante expansão, tampouco posso iniciar, a esta altura, uma discussão sobre a ameaça criada pelo incessante crescimento da máquina governamental, *i. e.*, a burocracia. Na medida em que parece abarcar tudo, a democracia torna-se uma impossibilidade no nível governamental. É ilusão crer que o povo ou seus representantes eleitos podem governar uma sociedade complexa em suas particularidades. O governo baseado no apoio geral de uma maioria determinará ainda, é claro, os passos importantes, desde que não tenha sido simplesmente compelido a dá-los pelo impulso das próprias ações anteriores. O governo, porém, já se está tornando tão complexo que é inevitável que seus membros,

como os chefes dos vários ministérios, se convertam cada vez mais em fantoches da burocracia, à qual continuam dando 'instruções gerais', mas de cujo funcionamento depende a execução de todos os pormenores. Não é sem razão que os governos socialistas desejam dar a essa burocracia um caráter político, porque é por meio dela e não de qualquer órgão democrático que se toma um número cada vez maior de decisões cruciais. Nenhum poder totalitário pode ser alcançado sem isso.

Democracia ilimitada e centralização

Em nenhum outro aspecto, os efeitos da democracia ilimitada são mais claros que no aumento generalizado do poder do governo central pela apropriação de funções antes exercidas por autoridades regionais ou locais. Talvez com a única exceção da Suíça, o governo central não só se tornou, em quase todos os países, o governo por excelência, mas vem incorporando constantemente um número cada vez maior de atividades à sua exclusiva competência. Passou-se a considerar inevitável e natural que uma nação seja governada, sobretudo, a partir de sua capital e que esse poder central não só lhe confira uma estrutura jurídica comum (ou pelo menos garanta a existência de uma lei determinável que regule as relações entre todos os seus habitantes), mas também que um número crescente dos serviços prestados ao povo pelo governo seja administrado por um único centro de comando — ainda que, nos últimos tempos, tendências ao secessionismo revelem em muitas partes do mundo uma indignação cada vez maior contra essa situação.

Ultimamente, o crescimento dos poderes do governo central foi também muito favorecido pelos planejadores centrais que, ante o fracasso de seus esquemas em âmbito local ou regional, costumavam afirmar que, para terem êxito, os mesmos precisavam ser aplicados em escala mais ampla. O malogro em dominar até os problemas de uma esfera limitada foi muitas vezes usado como pretexto para a experimentação de esquemas ainda mais ambiciosos e ainda menos condizentes com a administração central ou o controle pela autoridade.

No entanto, o motivo decisivo da crescente preponderância do governo central nos nossos dias é que só nesse nível, pelo menos nos Estados unitários, a elaboração de leis possuía o poder ilimitado que nenhuma legislação deve possuir e que lhe permitia talhar suas 'leis' de modo a autorizar a administração a recorrer às medidas discricionárias e discriminatórias indispensáveis à obtenção do controle desejado dos processos econômicos. Se o governo central pode determinar muitas coisas que um governo local não pode, o meio mais fácil de satisfazer reivindicações de grupos consistirá em pressionar para que a decisão caiba à autoridade que detém esses poderes. Privar os legislativos nacionais (e, nas federações, os estaduais) do poder de fazer leis para conferir poderes discricionários à administração equivaleria, pois, a eliminar a principal causa da centralização progressiva de todo governo.

A devolução da política interna ao governo local¹³

Sem os poderes arbitrários inadvertidamente conferidos aos 'legislativos', sem dúvida toda a estrutura dos governos se teria desenvolvido em moldes muito diversos. Se toda a administração estivesse subordinada a uma lei uniforme que não lhe fosse possível alterar, e que ninguém pudesse modificar para fazê-la favorecer propósitos administrativos específicos, o abuso da legislação a serviço de grupos de pressão deixaria de existir. À maior parte das atividades de prestação de serviços hoje exercidas pelo governo central poderia ser devolvida a autoridades regionais ou locais que seriam autorizadas a arrecadar tributos e taxas que poderiam determinar, desde que as impusessem e distribuíssem em conformidade com normas gerais estabelecidas por um legislativo central.

Acredita que o resultado seria a transformação de governos locais e mesmo regionais em empresas quase comerciais que concorreriam, entre si para atrair habitantes. Seriam obrigados a oferecer uma combinação de benefícios; custos que

¹³ Harvard University Press, 1965. Cf. também minha introdução à tradução alemã desse livro, realizada pelos membros de meu seminário de Freiburg e publicada com o título *Die Logik des kollektiven Handelns* (Tübingen, 1968).

tornassem a vida em seu território pelo menos tão atraente quanto em outros locais ao alcance de seus cidadãos potenciais. Supondo que as leis lhes vedassem restringir a livre migração, bem como discriminar na tributação, seu único interesse seria atrair os que pudessem prestar, em sua condição, a maior contribuição ao produto comum.

Voltar a confiar a administração da maioria das atividades governamentais de prestação de serviços a unidades menores acarretaria provavelmente o renascimento de um espírito comunitário, hoje em grande parte sufocado pela centralização. A tão reconhecida desumanidade da sociedade moderna resulta não tanto do caráter impessoal dos processos econômicos, em que o homem em geral trabalha necessariamente para fins que desconhece, quanto do fato de que a centralização política o privou, em larga medida, da possibilidade de influir na conformação do ambiente que conhece.

A Grande Sociedade só pode ser uma sociedade abstrata — um sistema econômico de QUE o indivíduo se beneficia obtendo os meios para a consecução de todos os seus fins e ao qual deve dar sua contribuição anônima. Isso não satisfaz suas necessidades emocionais e pessoais. Para o homem comum, é muito mais importante participar da gestão dos assuntos de seu município, hoje retirada, em grande parte, das mãos de pessoas conhecidas e em quem se pode confiar e transferida a uma burocracia mais remota que se lhe afigura uma máquina desumana. E se, na esfera que ele conhece, é benéfico despertar o interesse do indivíduo e induzi-lo a contribuir com seu conhecimento e opinião, convocá-lo sobretudo para expressar opiniões em matérias que não lhe interessam diretamente só pode motivar o desprezo por toda a política¹⁴.

¹⁴ Dessas situações surgem obviamente muitos problemas, intensamente discutidos pelos liberais ingleses do século XIX a propósito de sua luta contra as leis de usufruto da propriedade. Muita luz sobre essas questões poderá ainda ser encontrada em Edwin Cannan, *The History of Local Rates in England* (2ª ed., Londres, 1912).

Nesse caso, um dos problemas mais difíceis é talvez o modo como o desejo de atrair ou conservar residentes deveria e pode ser associado à liberdade que deve ter determinada comunidade de escolher quem aceitar e quem recusar como membro. A liberdade de migração é um dos princípios amplamente aceitos e mais admiráveis do liberalismo. Mas deveria ela dar ao estrangeiro em geral o direito de se estabelecer numa comunidade em que não é bem-vindo? Tem ele direito a que lhe dêem um emprego ou

A abolição do monopólio governamental da prestação de serviços

É sem dúvida desnecessário que o governo central decida quem deve ser autorizado a prestar os diferentes serviços e é extremamente indesejável que tenha poderes compulsórios para fazê-lo. Na verdade, embora ocorra por vezes em nossos dias que só órgãos governamentais com poderes compulsórios para arrecadar contribuições prestem certos serviços, nada justifica que um órgão governamental tenha o direito exclusivo de fornecer um serviço. Ainda que possa ocorrer que o fornecedor estabelecido de alguns serviços tenha melhores condições de prestá-lo que qualquer possível concorrente privado, conquistando assim um monopólio *de facto*, não há interesse social em lhe conceder o monopólio legal de qualquer gênero de atividade. Isso significa, é claro, que se deve exigir que todo órgão governamental autorizado a usar seu poder de tributação para financiar esses serviços devolva as taxas cobradas para esse fim a todos os que preferam obter os serviços de outro modo. Aplica-se isso, sem exceção, a todos os serviços que hoje o governo monopoliza ou pretende monopolizar (excetuando-se apenas a defesa e a aplicação da lei, bem como a manutenção, para esse propósito — aí incluída a defesa contra inimigos externos —, das forças armadas), a saber, todos os serviços, da educação aos transportes e às comunicações, incluindo os correios, o telégrafo, o telefone, a radiodifusão, todos os chamados serviços de 'utilidade pública', os vários seguros 'sociais' e, acima de tudo, a emissão de moeda. Talvez alguns desses serviços possam ser por enquanto mais eficientemente realizados por um monopólio *de facto*, mas seremos incapazes de assegurar seu aprimoramento ou evitar

lhes vendam uma casa quando nenhum residente está disposto a fazê-lo? Deveria evidentemente ter o direito de aceitar um emprego ou comprar uma casa se estes lhes fossem oferecidos. Mas têm os habitantes individuais o dever de lhes oferecer uma coisa ou outra? Será necessariamente uma ofensa se eles combinarem voluntariamente não o fazer? Algumas aldeias suíças e tirolesas têm um modo de manter afastados os estranhos que nem infringe nem se fundamenta em nenhuma lei. Seria isso antiliberal ou é moralmente justificável? No tocante a comunidades antigas e estabelecidas, não tenho respostas seguras para essas questões. Mas, conforme sugeri em *The Constitution of Liberty*, páginas 349-53, vejo a possibilidade de futuros desdobramentos em termos de projetos imobiliários com base numa divisão dos direitos de propriedade entre uma incorporadora que detém os direitos livres e alo- diais sobre o conjunto dos lotes, de um lado e, do outro, os proprietários «teses lotes que podem arrendá-los por um longo período, com uma certa garantia, estabelecida por contrato, contra modificações indesejáveis do conjunto.

a extorsão a menos que outros tenham a possibilidade de oferecer melhores serviços de quaisquer desses gêneros.

Como aconteceu com a maioria dos tópicos referidos neste capítulo final, não posso empreender aqui uma análise mais detalhada das atividades de prestação de serviços hoje exercidas pelo governo; mas em alguns casos determinar se ele deve ter o direito exclusivo de prestá-los é questão de importância decisiva, que não envolve só a eficiência, tendo crucial significado para a preservação de uma sociedade livre. Nesses casos, a objeção contra quaisquer poderes monopólicos do governo deve preponderar, ainda que tal monopólio prometa serviços de qualidade superior. Talvez venhamos a descobrir, por exemplo, que um monopólio governamental das telecomunicações pode constituir uma ameaça tão grave à liberdade política quanto a supressão da liberdade de imprensa. O sistema postal é outro exemplo em que o presente monopólio governamental decorre exclusivamente do empenho do governo por controlar a atividade privada, tendo produzido, em quase todo o mundo, um serviço em constante deterioração.

Acima de tudo, entretanto, devo frisar que, enquanto trabalhava neste livro, cheguei, devido a uma convergência de razões políticas e econômicas, à firme convicção de que um sistema econômico livre jamais voltará a funcionar de modo satisfatório, e de que nunca poderemos eliminar seus defeitos mais graves ou deter a constante expansão da máquina governamental se não a privarmos do monopólio da emissão de moeda. Julguei necessário desenvolver essas ideias em outro livro¹⁵, e temo agora, de fato, que todas as salvaguardas contra a opressão e outros abusos do poder governamental que a reestruturação do governo nos moldes sugeridos neste volume pretende alcançar sejam de pouca valia caso não se elimine, ao mesmo tempo, o controle do governo sobre a oferta de moeda. Uma vez que estou convencido de que hoje já não existem normas rígidas exequíveis e capazes de assegurar uma oferta monetária pelo governo que

¹⁵ Cf. a passagem de J. A. Schumpeter citada no Capítulo 12, nota 16.

satisfaça as legítimas demandas de moeda e mantenha estável, ao mesmo tempo, o seu valor, parece-me não haver nenhuma outra forma de consegui-lo a não ser pela substituição das atuais moedas nacionais por diferentes moedas competitivas oferecidas pela iniciativa privada, entre as quais o povo poderia escolher a que mais conviesse às suas transações.

Isso me parece tão importante que seria essencial à constituição de um povo livre fixar esse princípio por meio de uma cláusula especial, como: 'O Parlamento não fará lei alguma que restrinja o direito de toda pessoa de possuir, comprar, vender ou emprestar, fazer e executar contratos, calcular e manter suas contas em qualquer tipo de moeda que escolha'. Embora isso esteja, na realidade, implícito no princípio básico de que o governo só pode impor ou proibir formas de ação com base em normas gerais abstratas aplicáveis igualmente a todos, inclusive ao próprio governo, essa aplicação específica do princípio é ainda demasiado inusitada para que se espere que os tribunais compreendam que já não devem reconhecer a antiquíssima prerrogativa do governo sem que a constituição o enuncie explicitamente.

O destronamento da política

Apesar de ter pretendido fornecer, ao fim deste trabalho, algumas indicações sobre as consequências dos princípios aqui apresentados para as relações internacionais, considero impossível fazê-lo sem alongar demasiadamente a exposição. Para tanto, seriam necessárias investigações adicionais que me sinto pouco disposto a empreender a esta altura. Acredito que o leitor não terá dificuldade em perceber de que maneira o desmantelamento do Estado monolítico, bem como o princípio de que todo poder supremo deve ser restrito a funções essencialmente negativas — poderes de emitir proibições — e todos os poderes positivos limitados a órgãos obrigados a funcionar segundo normas que não podem alterar, terão amplas aplicações a organizações

internacionais. Conforme já sugeri¹⁶, os esforços feitos neste século para criar um governo internacional apto a garantir -a paz não foram corretamente dirigidos: criamos numerosas autoridades especializadas visando a estabelecer regulamentos específicos, não um verdadeiro direito internacional capaz de limitar os poderes dos governos nacionais de se prejudicarem uns aos outros. Se os valores comuns supremos são negativos, tanto as normas comuns supremas como a autoridade suprema deveriam ser essencialmente limitadas a proibições.

É indubitável que, em geral, a política se tornou demasiado importante, dispendiosa e nociva, absorvendo um excesso de energia mental e de recursos materiais, e que, ao mesmo tempo, vem perdendo cada vez mais a respeito e o apoio do povo em geral, que passa e encarará-la como um mal necessário, mas incurável, a ser tolerado. Não obstante, a atual magnitude, distanciamento e — ainda assim — ubiquidade do aparelho político como um todo não constitui algo que os homens tenham escolhido, mas é fruto de um mecanismo obstinado que estes construíram sem prever seus efeitos. É evidente que hoje o governo não é um ser humano em quem se possa confiar, como o ideal do bom governante herdado de nossos antepassados ainda o sugere à mente ingênua. Tampouco é a resultante da sabedoria conjunta de representantes confiáveis, cuja maioria pode entrar em acordo sobre o que é melhor. É uma máquina regida por 'necessidades políticas' só remotamente influenciadas pelas opiniões da maioria.

Enquanto a legislação propriamente dita concerne a princípios duradouros e não a interesses particulares, todas as medidas específicas que o governo pode tomar acabam virando questões de política rotineira. É ilusão acreditar que essas medidas são normalmente determinadas por necessidades objetivas, sobre as quais pessoas sensatas podem chegar a um acordo. Há sempre custos a confrontar com os objetivos visados, e não há testes reais, que permitam avaliar a importância relativa do que se poderá alcançar e do que se terá de sacrificar. Esta é a grande diferença entre leis gerais —

¹⁶ Denationalization of Money — The Argument Refined (2.* ed., ampliada, Institute of Economic Affairs, Londres, 1978).

destinadas a dar a todos melhores oportunidades proporcionando-lhes uma ordem em que há boas perspectivas de se encontrar um parceiro para transações proveitosas para ambas as partes e medidas coercitivas que visam a favorecer determinadas pessoas ou grupos. Enquanto o governo puder recorrer legitimamente à força para fazer uma redistribuição de benefícios materiais — e esse é o espírito do socialismo — não se poderá exercer nenhum controle sobre os instintos predatórios de todos os grupos desejosos de obter mais para si mesmos. Quando a política se converte numa disputa por fatias do bolo da renda, é impossível haver um governo decente. Este só poderá existir se todo uso de coerção destinado a assegurar certo rendimento a determinados grupos (acima de um mínimo uniforme para todos os que não possam ganhar mais no mercado) for eliminado por ser imoral e estritamente anti-social.

Hoje, os únicos detentores de poder não controlados por nenhuma lei que os subordine e impelidos pelas necessidades políticas de uma máquina obstinada são os assim chamados legisladores. Contudo, a forma reinante de democracia é, em última análise, autodestrutiva, uma vez que impõe ao governo encargos acerca dos quais não há e não pode haver um acordo da maioria. Torna-se, pois, necessário restringir esses poderes para proteger a democracia contra si mesma.

Uma constituição como a proposta aqui impossibilitaria evidentemente toda medida socialista que visasse à redistribuição. Isso é tão justificável quanto qualquer outra limitação constitucional do poder destinada a impossibilitar a destruição da democracia e a ascensão de governos totalitários. Pelo menos quando — e acredito que esse tempo não está distante — as crenças tradicionais do socialismo forem reconhecidas como ilusão, será preciso tomar precauções contra o contágio sempre possível dessas ilusões, fadado a provocar uma recaída acidental no socialismo.

Para isso, não bastará deter os que desejam destruir a democracia para, em seu lugar, construir o socialismo, ou mesmo apenas os que estão totalmente comprometidos com um programa socialista. O mais forte esteio da tendência ao

socialismo é hoje constituído pelos que afirmam não querer nem o capitalismo, nem o socialismo, mas sim um 'meio-termo' ou uma 'terceira via'. Segui-los é tomar um caminho seguro para o socialismo, porque, quando permitimos aos políticos interferir na ordem espontânea do mercado em benefício de grupos específicos, eles passam a não ter como negar essas concessões a qualquer grupo de cujo apoio dependam. Iniciam, assim, aquele processo cumulativo que leva, por necessidade interna, se não ao que os socialistas imaginam, pelo menos a uma dominação progressiva dos processos econômicos pela política.

Além de um mercado atuante, em que ninguém pode determinar ao certo o grau de enriquecimento de grupos ou indivíduos, e de uma administração central em que isso é estabelecido por um grupo organizado para o exercício do poder, não há um terceiro princípio com vistas à organização do processo econômico que possamos escolher racionalmente para atingir quaisquer fins desejáveis. Os dois princípios são incompatíveis, uma vez que qualquer combinação impede a consecução dos objetivos de ambos. E, se nunca poderemos alcançar o que imaginam os socialistas, a permissão dada aos políticos para conceder benefícios especiais àqueles de cujo apoio necessitam destruirá, não obstante, a ordem autogeradora do mercado, propicia ao bem comum, substituindo-a por uma ordem imposta pela força e determinada por vontades humanas arbitrárias. Temos à nossa frente uma escolha inescapável entre dois princípios incompatíveis e, por mais distantes que sempre possamos estar da plena realização de um ou de outro, não pode haver um meio-termo estável. Seja ele qual for, o princípio que tomarmos como fundamento de nossas ações nos impelirá sempre para algo imperfeito, sem dúvida, mas que se assemelhará cada vez mais a um dos dois extremos.

Uma vez que se percebe claramente que o socialismo, tanto quanto o fascismo ou o comunismo, conduz ao Estado totalitário e à destruição da ordem democrática, torna-se evidentemente legítimo tomar precauções contra uma recaída accidental num sistema socialista por meio de dispositivos constitucionais que privem o governo dos

poderes discriminatórios de coerção, mesmo para propósitos que na ocasião todos considerem bons.

Por menos verdadeiro que isso muitas vezes pareça, o mundo social é regido, a longo prazo, por certos princípios morais em que a totalidade do povo acredita. O único princípio moral que já possibilitou o desenvolvimento de uma civilização avançada foi o da liberdade individual, segundo o qual o indivíduo é guiado, em suas decisões, por normas de conduta justa e não por determinações específicas. Numa sociedade de homens livres, não pode haver nenhum princípio de conduta coletiva que restrinja o indivíduo. Devemos o que já conquistamos ao fato de se ter assegurado aos indivíduos a possibilidade de criar para si mesmos um domínio protegido (sua 'propriedade'), no qual podem usar suas habilidades para os próprios fins. O socialismo carece de qualquer princípio de conduta individual e ademais, sonha com um estado, de coisas que nenhuma ação morai de indivíduos livres pode ocasionar.

A batalha final contra o poder arbitrário ainda está por vir — a luta contra o socialismo e em prol da abolição de todo poder coercitivo de dirigir esforços individuais e distribuir deliberadamente seus frutos. Espero. chegar o momento em que esse caráter totalitário e essencialmente arbitrário de todo socialismo seja tão amplamente compreendido quanto o do comunismo e o do fascismo e em que, por conseguinte, as barreiras contra toda tentativa de obtenção desses poderes totalitários sob qualquer; pretexto terão aprovação geral,

O que tentei nestes volumes (e no ensaio que fiz em separado sobre o papel da moeda numa sociedade livre) foi traçar um roteiro que nos permita escapar ao processo de degeneração da forma existente de governo, bem como elaborar um equipamento intelectual de emergência que esteja ao nosso alcance quando não tivermos outra escolha senão substituir a estrutura insegura por uma edificação mais sólida, em vez de recorrer, em desespero, a alguma forma de regime ditatorial. Um governo é necessariamente produto de criação intelectual. Se pudermos dar-lhe uma conformação

que o induz a fornecer uma estrutura benéfica ao livre desenvolvimento da sociedade, sem dar a ninguém o poder de controlar as particularidades desse desenvolvimento, poderemos ter esperanças de assistir à evolução contínua da civilização.

Devemos ter aprendido o suficiente para evitar destruir nossa civilização pela asfixia do processo espontâneo de interação dos indivíduos, encarregando uma autoridade de dirigi-lo. Mas, para isso, precisamos abandonar a ilusão de que podemos 'criar o futuro da humanidade' de modo deliberado, como o expressou há pouco tempo a arrogância característica de um sociólogo socialista¹⁷. Esta é a conclusão final dos quarenta anos que devotei ao estudo desses problemas, desde que me dei conta do processo de Abuso e Declínio da Razão, que teve continuidade ao longo de todo este período¹⁸.

¹⁷ Ver neste Capítulo página 139 e seguintes.

¹⁸ Torgny T. Segerstedt, 'Wandel der Gesellschaft', Bild der Wissenschaft, VI/5, maio de 1969.

EPÍLOGO

Epílogo - As três fontes de valores humanos

Prophete rechts, Prophete links, Das Weltkind in der Mitten

J. W. GOETHE*

Os erros ds sociobiologia

O desafio que me levou a reordenar meus pensamentos sobre este tema foi uma formulação excepcionalmente explícita do que agora identifico como um erro comum, subjacente a grande parte do debate atual. Encontrei-a num interessante e recente trabalho produzido no campo dessa que é considerada a nova ciência americana da sociobiologia: o livro *The Biological Origin of Human Values*¹ do Dr. G. E. Pugh, muito elogiado pelo conhecido líder dessa escola, o professor Edward O. Wilson, da Universidade de Harvard². O que há nele de surpreendente é que toda a sua argumentação se funda no pressuposto expresso de que há apenas duas espécies de valores humanos, que o autor chama de 'primários' e 'secundários'. Os primários seriam geneticamente determinados, e portanto inatos, ao passo que os secundários seriam 'produtos do pensamento racional'³.

A biologia social resulta, evidentemente, de uma evolução intelectual já bastante longa. Os veteranos da London School of Economics não de lembrar que, há mais de quarenta anos, se criava ali uma cátedra de biologia social. Desde então, temos assistido

* Embora as tenha concebido originalmente como Posfácio a este volume, pareceu-me mais fácil escrever as páginas que se seguem como uma conferência sobre a obra de L. T. Hobhouse pronunciada na London School of Economics em 17 de maio de 1978. Para não retardar ainda mais a publicação do último volume dc sia obra, decidi manter aqui a própria forma da conferência. Esta foi também publicada em separado pela London School of Economics em 1978.

** J. W. Goethe, *Dichtung und Wahrheit*, livro XIV. Esta passagem é de 1774.

¹ Nova Iorque, 1977, e Londres, 1978.

² Ver sua monumental *Sociobiology, A New Synthesis* (Cambridge, Mass., 1975, e Londres, 1976) e, para uma exposição mais acessível, David P. Barash, *Sociobiology and Behavior* (Nova Iorque, etc., 1977).

³ G. E. Pugh, op. cit., páginas 33 e 541; cf. também, na página 33, a afirmação: 4os valores primários determinam os tipos de critério secundário que o indivíduo será motivado a adotar

ao grande progresso do fascinante estudo da etologia, fundada por *Sir Julian Huxley*⁴, Konrad Lorenz⁵ e Niko Tinbergen⁶ hoje rapidamente fomentado por seus muitos talentosos discipulos⁷, bem como por grande número de estudiosos americanos. Devo admitir que mesmo na obra de meu amigo vienense Lorenz, que tenho acompanhado de perto há cinquenta anos, senti-me por vezes incomodado com uma aplicação demasiado rápida de conclusões extraídas da observação de animais para explicar a conduta humana. Mas nenhum desses autores se preocupou em enunciar como pressuposto básico e desenvolver sistematicamente o que na obra dos outros aparecia como formulações descuidadas e ocasionais, a saber, que essas duas espécies de valor são as únicas espécies de valor humano.

O que mais surpreende na ocorrência tão frequente dessa concepção entre biólogos⁸ é que se poderia, antes, esperar que se mostrassem sensíveis a esse processo análogo — embora distinto sob importantes aspectos — à evolução seletiva a que se deve a formação de estruturas culturais complexas. De fato, a ideia de evolução cultural é, sem dúvida, anterior ao conceito biológico de evolução. É mesmo provável que sua aplicação à biologia por Charles Darwin derivasse, por meio de seu avô Erasmus, do conceito de evolução cultural de Bernard Mandeville e David Hume, se é que não tenha sido derivada, mais diretamente, das escolas históricas do direito e da linguagem da época⁹. É certo que, depois de Darwin, os 'darwinistas sociais', que tinham precisado

⁴ A obra pioneira de Huxley sobre *The Courtship of the Greal Crested Grebe*, de 1914, foi reeditada (Londres, 1968) com um prefácio de Desmond Morris.

⁵ O mais conhecido dos livros de K. Z. Lorenz é *King Solomon's Ring* (Londres, 1952).

⁶ N. Tinbergen, *The Study of Irtstina* (Oxford, 1951).

⁷ Ver especialmente 1. Eibl-Bibesfeldt, *Ethology* (25 ed., Nova Iorque, 1975), e, em particular, Wolfgang Wickler e Uta Seibt, *Das Prinzip Eigennutz* (Hamburgo, 1977), que só chegaram ao meu conhecimento após a conclusão do texto deste livro. As obras originais então devidamente valorizadas de Robert Ardrey, sobretudo as mais recentes, *The Territorial Imperative* (Londres e Nova Iorque, 1966) e *The Social Contract* (Londres e Nova Iorque, 1970) merecem também ser mencionadas.

⁸ Ver, e. g. também Desmond Morris, *The Naked Ape* (Londres, 1967). Na Introdução, lê-se: 'Os impulsos primitivos [do homem] estiveram com ele por milhões de anos; os novos, por apenas alguns milhares de anos, no máximo. A transmissão de normas aprendidas remonta provavelmente a centenas de milhares de anos!'

⁹ Ver meu ensaio 'Dr Bernard Mandeville' *Proceedings of the British Academy*, LII, 1967, e reeditado em *New Studies in Philosophy, Politics, Economies and the History of Ideas* (Londres e Chicago, 1978).

dele para aprender o que constituía, na verdade, uma tradição mais antiga em seu próprio campo, prejudicaram um pouco o conceito de evolução ao se concentrar na seleção de indivíduos congenitamente mais aptos, cuja lentidão a torna relativamente pouco significativa para a evolução cultural, descurando, ao mesmo tempo, a evolução seletiva de normas e práticas, de importância decisiva. Com certeza, porém, nada justificava que alguns biólogos concebessem a evolução como um processo exclusivamente genético¹⁰, esquecendo por completo o processo análogo, mas muito mais rápido, da evolução cultural, que domina hoje o cenário humano e apresenta à nossa inteligência problemas que ela ainda não aprendeu a resolver.

O que eu não previra, contudo, é que um exame acurado desse erro, comum entre alguns especialistas, levaria diretamente ao âmago de algumas das mais candentes questões morais e políticas de nosso tempo. O que pode parecer de início um problema de interesse exclusivo dos especialistas revela-se um paradigma de alguns dos mais graves equívocos em curso. Apesar de ter esperança de que a maior parte do que vou dizer seja mais ou menos conhecida dos antropólogos culturais — e o conceito de evolução cultural foi sem dúvida ressaltado por L. T. Hobhouse e seus discípulos¹¹ e, mais recentemente, sobretudo por *Sir* Julian Huxley¹², *Sir* Alexander Carr-Saunders¹³ e C. H. Waddington¹⁴ na Grã-Bretanha e ainda mais por G. G. Simpson, Theodosius Dobzhansky¹⁵ e Donald T. Campbell¹⁶ nos EUA —, parece-me necessário chamar a

¹⁰ Como pude observar em relação a C. D. Darlington, *The Evolution of Man and Society* (Londres, 1969), em *Encounter*, fevereiro de 1971], reeditado em *New Studies, etc.*, como na nota 9 deste Epílogo.

¹¹ L. T. Hobhouse, *Morals in Evolution* (Londres, 1906), e M. Ginsberg, *On the Diversity of Morals* (Londres, 1956).

¹² J. S. Huxley, *Evolutionary Ethics* (Londres, 1943).

¹³ A. M. Carr-Saunders, *The Population Problem, a Study in Human Evolution* (Oxford, 1922).

¹⁴ C. H. Waddington, *The Ethical Animal* (Londres, 1960).

¹⁵ G. G. Simpson, *The Meaning of Evolution* (Yale University Press, 1949), e T. H. Dobzhansky, *Mankind Evolving: The Evolution of Human Species* (Yale University Press, 1962) e 'Ethics and values in biological and cultural evolution', *Zygon* 8, 1973. Ver também Stephen C. Pepper, *The Sources of Value* (University of California Press, 1953), páginas 640-56.

¹⁶ D. T. Campbell, 'Variation and selective retention in sociocultural evolution' em H. R. Barringer, G. I. Blankstein e R. W. Mack (orgs.), *Social Change in Developing Areas: A Reinterpretation of Evolutionary Theory* (Cambridge, Mass., 1965); 'Social attitudes and other acquired behavior dispositions', em S. Koch (org.), *Psychology: A Study of a Science*, Vol. 6, *Investigations of Man as Socius* (Nova Iorque, 1963).

atenção dos filósofos da moral, cientistas políticos e economistas para sua importância. O que ainda precisa ser amplamente reconhecido é que a atual ordem social não surgiu sobretudo propositadamente, mas da preponderância das instituições mais eficientes num processo de concorrência.

A cultura não é nem natural, nem artificial; nem geneticamente transmitida nem, racionalmente criada. É uma tradição de normas de conduta aprendidas que nunca foram 'inventadas' e cujas funções não são, em geral, compreendidas; pelos agentes. Há seguramente tantas razões para se falar de sabedoria da cultura como para se falar da sabedoria da natureza — com; a ressalva, talvez, de que, em decorrência dos poderes do, governo, os erros da primeira são de mais difícil correção.

Foi nesse ponto que a abordagem construtivística cartesiana¹⁷ induziu os pensadores por muito tempo a só aceitar como 'boas' normas que fossem inatas ou deliberadamente escolhidas, vendo todas as formações resultantes da evolução como meros produtos de acidente ou capricho. Com efeito, a expressão 'meramente cultural' sugere hoje a muitos o que pode ser mudado à vontade, o que é arbitrário, superficial ou dispensável. Na realidade, porém, a civilização se tornou efetivamente possível em grande parte ao subjugar os instintos animais inatos aos costumes não racionais que permitiram a formação de grupos ordenados maiores, em constante crescimento.

O processo de evolução cultural

Começa talvez a se generalizar a consciência de que a evolução cultural não é fruto da criação consciente de instituições pela razão humana, mas um processo em que cultura e razão se desenvolveram concomitantemente. *É provável que a afirmação de que a cultura criou a razão humana seja tão pouco verdadeira quanto a de que o homem*

¹⁷ Minha convicção, solidificada ao longo de muitos anos, de que a influência cartesiana é que constitui o principal obstáculo a uma melhor compreensão dos processos autoordenadores de estruturas complexas duradouras foi inesperadamente confirmada pela declaração de um biólogo francês de que o racionalismo cartesiano fora responsável por uma 'persistente oposição' à evolução darwiniana na França. Ver Ernest Boesiger, 'Evolutionary theory after Lamarck' em F. J. Ayala e T. Dobzhansky (orgs.), *Studies in the Philosophy of Biology* (Londres, 1974), página 21.

*pensante criou sua cultura*¹⁸, Como pude assinalar diversas vezes, a concepção errônea entranhou-se profundamente em nosso pensamento por meio da falsa dicotomia entre o 'natural' e o 'artificial', herdada dos gregos antigos¹⁹. As estruturas formadas pelas práticas humanas tradicionais nem são naturais, no sentido de geneticamente determinadas, nem são artificiais, no sentido de produtos de desígnio inteligente, constituindo antes o fruto de um processo de seleção ou triagem²⁰ guiado pelas vantagens diferenciais proporcionadas aos grupos pelas práticas adotadas por razões desconhecidas e talvez puramente acidentais. Sabemos hoje não só que se verifica entre animais, como as aves e em particular os macacos, a transmissão de hábitos aprendidos por imitação, e inclusive que diferentes 'culturas' podem desenvolver-se entre diferentes grupos desses animais²¹, mas também que esses traços culturais adquiridos podem afetar a evolução fisiológica — como é patente no caso da linguagem: sua aparição rudimentar sem dúvida tornou a capacidade física de articulação clara uma grande vantagem, favorecendo a seleção genética de um aparelho fonador adequado²².

Quase todos os escritos sobre este tópico frisam que o que chamamos de evolução cultural ocorreu na centésima parte fina! do tempo de existência do *Homo sapiens*. No tocante ao que entendemos por evolução cultural num sentido mais restrito, ou seja, o

¹⁸ A tese de que a cultura criou o homem foi enunciada pela primeira vez por L. A. White nas obras *The Science of Culture* (Nova Iorque, 1949) e *The Evolution of Culture* (Nova Iorque, 1959). Foi contudo prejudicada pela crença desse autor em 'leis evolutivas', quando a concepção da evolução seletiva nada tem a ver com a crença em leis da evolução. -Essa concepção implica simplesmente a ação de um mecanismo cujos efeitos são totalmente dependentes das condições marginais desconhecidas em que ela tem lugar, Não acredito na existência de quaisquer leis evolutivas. As leis permitem a previsão, mas o efeito dos processos de seleção depende sempre de circunstâncias imprevisíveis.

¹⁹ Ver minha conferência 'Dr Bernard Mandeville' referida na nota 9 deste Epílogo, páginas 253-4 da reedição, e o Vol. I desta obra, *Direito, Legislação e Liberdade*, página 17.

²⁰ Cf. Richard Thurnwald (conhecido antropólogo e ex-aluno do economista Carl Menger), 'Zur Kritik der Gesellschaftsbiologie Archiv für Sozialwissenschaften, 52, 1924, e 'Die Gestaltung der Wirtschaftsentwicklung aus ihren Anfängen heraus em *Die Hauptprobleme der Soziologie*, Erinnerungsgabe für Max Weber (Tübingen, 1923), que fala de Siebung, em contraposição a seleção biológica, embora a aplique apenas à seleção de indivíduos, não à de instituições.

²¹ Ver a referência feita no Vol. I desta obra, página 6, nota 7.

²² Parece-me difícil acreditar que, como t voz corrente, Sir Alister Hardy tenha sido o primeiro a mostrar esse efeito reversivo da cultura sobre a evolução biológica, em sua instrutiva obra *The Living Stream* (Londres, 1966). Se for verdade, contudo, isso representaria uma ruptura de importância decisiva.

rápido e acelerado desenvolvimento da civilização, isso é bastante verdadeiro. Diferindo da evolução genética por fundar-se na transmissão de propriedades adquiridas, ela é muito rápida e, tão logo predomina, faz submergir a evolução genética. Isso, todavia, não justifica a ideia errônea de que, numa fase posterior, a mente desenvolvida dirigiu a evolução, cultural. Esta não ocorreu somente após, o aparecimento do *Homo sapiens*, tendo-se processado também durante a existência anterior, muito mais longa, do gênero Homo e de seus ancestrais hominídeos. Repetindo: *a mente e a cultura não se desenvolveram sucessivamente, mas concomitantemente*. Uma vez que tenhamos admitido tal fato, descobrimos que sabemos tão pouco sobre o modo preciso como ocorreu essa evolução, de que nos ficaram pouquíssimos fósseis identificáveis, que só nos resta reconstituí-la numa forma de história conjectural, tal como a concebiam os filósofos da moral escoceses no século XVIII. Os fatos que ignoramos quase por completo são aqueles ligados à evolução das normas de conduta que regiam a estrutura e o funcionamento dos vários pequenos grupamentos humanos em que a espécie se desenvolveu. O estudo dos povos primitivos remanescentes pouco pode informar a esse respeito. Conquanto a concepção da história conjectural seja hoje um tanto suspeita, pode ser significativo, na impossibilidade de determinarmos com precisão como as coisas sucederam, compreender de que modo poderiam ter ocorrido. A evolução da sociedade e da linguagem, por um lado, e a da mente, por outro, suscitam a esse respeito a mesma dificuldade o passo mais importante da evolução cultural, a domesticação do selvagem, completou-se muito antes do início da história documental. É essa evolução cultural, que só ele experimentou, que distingue hoje o homem dos outros animais. Como o disse certa vez Sir Ernest Gombrich: 'A história da civilização e da cultura foi a história da ascensão do homem, de uma condição quase animal a sociedade refinada, ao culto das artes, adoção de valores civilizados e ao livre exercício da razão'.²³

²³ H. Gombrich, *In Search of Cultural History* (Oxford, 1969), página 4, e cf. Clifford Geertz, *The Interpretation of Cultures* (Nova Iorque, 1973), página 44: 'O homem é precisamente o animal que mais depende de mecanismos de controle em grande parte extragenéticos, exteriores a seu corpo, como

Para compreender essa evolução devemos abandonar por completo a ideia de que o homem foi capaz de desenvolver a cultura por ser dotado de razão. O que aparentemente o distinguiu foi a capacidade de imitar e de transmitir o que aprendera. É provável que tenha tido, desde o início, maior capacidade de aprender o que fazer — ou sobretudo o que não fazer — em diferentes circunstâncias. E foi ao aprender o significado das palavras que realizou muito, se não a maior parte, de seu aprendizado sobre o que fazer²⁴. As normas referentes à sua conduta, que o faziam adaptar sua ação ao ambiente, foram de certo mais importantes para que o 'conhecimento' sobre o modo como outras coisas se comportavam. Em outras palavras: não há dúvida de que o homem aprendeu, na maioria das vezes, a fazer o que era certo sem compreender por que aquilo era o certo, e até hoje é melhor auxiliado pelo costume que pelo entendimento. Os outros objetos definiram-se para ele, em primeiro lugar, com base no tratamento correto que lhes era devido. Um repertório de normas aprendidas, que o informavam sobre a maneira certa e a maneira errada de agir em diferentes circunstâncias, foi o que lhe proporcionou sua crescente capacidade de adaptação a condições mutáveis — e particularmente de cooperação com os demais membros de seu grupo. Assim, uma tradição de normas de conduta cuja existência independia de qualquer indivíduo que as tivesse aprendido começou a reger a vida humana²⁵. Quando essas normas aprendidas, que comportavam classificações de diferentes gêneros de objetos, passaram a abarcar uma espécie de modelo do ambiente que permitia ao

programas culturais, para organizar seu comportamento'; e *ibid.*, página 49: 'não existe uma natureza humana independente da cultura. (...) nosso sistema nervoso central (...) desenvolveu-se em grande parte em interação com a cultura (...). Somos, em suma, animais incompletos ou inconclusos que nos completamos ou concluímos a nós mesmos por meio da cultura'.

²⁴ Ver B. J. Whorf, *Language, Truth, and Reality*, Selected Writings* org. J. B. Carroll (Cambridge, Mass., 1956), e L. Sapir, *Language: an Introduction to the Study of Speech* (Nova Iorque, 1921); e *Selected writings in Language, Culture and Personality*, org. D. Mandelbaum (Berkeley e Los Angeles, 1949); bem como F. B. Lenneberg, *Biological Foundations of Language* (Nova Iorque, 1967).

²⁵ A primazia genética das normas de conduta evidentemente não significa, como parecem crer os behavioristas que nós possamos, ainda assim, reduzir a normas de conduta a estrutura do mundo que hoje orienta nosso comportamento. Se o que orienta a conduta são hierarquias de classificação de complexos de estímulos que afetam nossos processos mentais em curso, de modo a desencadear determinado padrão de comportamento, teríamos ainda de explicar a maior parte do que chamamos de processos mentais antes que pudéssemos prever reações comportamentais.

homem prever e antecipar eventos externos no plano da ação, é que surgiu o que chamamos de razão²⁶. *Havia, então, provavelmente muito mais 'inteligência' incorporada ao sistema de normas de conduta do que; nos pensamentos do -homem a respeito de seu meio.*

É um equívoco, portanto, conceber o cérebro ou a mente individual como o cume da hierarquia de estruturas complexas gerada pela evolução, a que se deveria, num segundo estágio, a criação do que chamamos de cultura. A mente está incrustada numa estrutura impessoal e tradicional de normas aprendidas, sendo sua capacidade de ordenar a experiência uma réplica adquirida de padrões culturais transmitidos a cada mente individual. *O cérebro é um órgão que nos permite absorver, mas não criar intencionalmente a cultura.* Esse 'mundo nº 3' como o denominou Sir Karl Popper²⁷, embora sempre mantido por milhões, de cérebros independentes que dele participam, é fruto de um processo de evolução distinto da evolução biológica do cérebro, cuja estrutura complexa se tornou útil quando passou a haver uma tradição cultural a assimilar. Ou, para dizê-lo de outro modo, a mente só pode existir como parte de uma outra estrutura ou ordem distinta, de existência autônoma, embora esta última só possa subsistir e se desenvolver porque milhões de cérebros assimilam e modificam

²⁶ Geralmente meus colegas das ciências sociais consideram meu estudo sobre *The Sensory Order. An inquiry into the Foundations of Theoretical Psychology* (Londres e Chicago, 1952) desinteressante ou indigesto. Mas seu preparo ajudou-me enormemente a clarear minhas ideias sobre muitas questões de grande interesse para a teoria social. Minhas concepções de evolução, de uma ordem espontânea e dos métodos e limites de nossas tentativas para explicar fenômenos complexos formaram-se, em grande parte, no curso desse trabalho. Como vinha utilizando estudos de psicologia teórica feitos ainda em meus tempos de universitário como base de minhas ideias sobre a metodologia da ciência social, a depuração de meus conceitos anteriores sobre psicologia, com o auxílio do que aprendera na ciência social, ajudou-me muitíssimo em todo o meu desenvolvimento científico posterior. Isso acarretou aquela ruptura radical com o pensamento adquirido de que somos mais capazes aos 21 anos que mais tarde; e, embora quando as publiquei, alguns anos depois, essas ideias tenham recebido dos psicólogos uma acolhida respeitosa mas não muito compreensiva, após mais 25 anos eles parecem estar descobrindo o livro [ver W. B. Weimer e D. S. Palermo (orgs.), *Cognition and Symbolic Processes*, Vol. II (Nova Iorque, 1978)]. E ainda que eu certamente não alimentasse a menor esperança de ser descoberto pelos behavioristas, ver Rosemary Agonito, 'Hayek revisited: Mind as a process of classification', em *Behaviorism. A Fórum for Critical Discussion*, III/2 (University of Nevada, 1975).

²⁷ Ver, mais recentemente, Karl R. Popper e John C. Eccles, *The Self and its Brain.. An Argument for Interactionism* (Berlim, Nova Iorque e Londres, 1977).

constantemente elementos dela. Para compreendê-la, devemos dirigir nossa atenção ao processo de seleção de práticas, sistematicamente desprezado pela sociobiologia. Ele constitui a terceira e a mais importante fonte do que chamei, no título desta conferência, de valores humanos, e a ele desejo dedicar, embora tenhamos a seu respeito um conhecimento necessariamente reduzido, a maior parte do que vou dizer. Talvez seja útil, no entanto, antes de abordar as questões específicas da evolução dessas estruturas sociais, fazer um rápido exame de alguns dos problemas metodológicos que se apresentam em toda tentativa de análise dessas estruturas complexas espontâneas.

A evolução das estruturas complexas automantenedoras

Compreendemos hoje que *todas* as estruturas duradouras de nível superior ao dos átomos mais simples, inclusive o cérebro e a sociedade, são fruto de processos de evolução seletiva²⁸, só explicáveis a partir deles, e que as mais complexas se mantêm por meio da constante adaptação de seus estados internos às modificações ambientais. 'Onde quer que olhemos, descobrimos processos evolucionários que conduzem à diversificação e à crescente complexidade' (Nicolis e Prigogine; ver nota 33). Essas alterações de estrutura são ocasionadas pelo fato de seus elementos possuírem tal regularidade de conduta, ou tal capacidade de seguir normas, que suas ações individuais redundam na restauração da ordem do todo, caso esta seja perturbada por influências externas. Portanto, o que chamamos antes de conceitos gêmeos de evolução e ordem espontânea²⁹ permite-nos explicar a permanência dessas estruturas complexas, não por meio de uma concepção simples de leis unidirecionais de causa e efeito, mas por uma complexa interação de configurações chamada pelo professor Donald Campbell de 'causação descendente'³⁰.

²⁸ Cf. em particular Carsten Bresch, *Zwischenstufe Leben. Evolution ohne Ziel?* (Munique, 1977), d. M. Eigen e R. Winkler, *Das Spiel, Naturgesetze steuern den Zufall* (Munique, 1975).

²⁹ Ver minha conferência sobre 'Dr Bernard Mandeville*' referida na nota 9 deste Epílogo, página 250 da reedição.

³⁰ Donald T. Campbell, 'Downward Causation in Hierarchically Organised Biological Systems', em F. J. Ayala e T. Dobzhansky, tal como referido na nota 17 deste Epílogo.

Essa compreensão alterou profundamente nossa tentativa de explicação desses fenômenos complexos, bem como nossas concepções acerca do possível alcance dos esforços que fazemos para explicá-los. Em particular, já não há hoje nenhum motivo para se acreditar que a busca de relações quantitativas — eficazes na explicação da interdependência de duas ou três variáveis diferentes — pode ser de muita valia na explicação das estruturas automantenedoras, que existem apenas em virtude de seus atributos automantenedores³¹. Uma das mais importantes dessas ordens autogeradoras é a amplíssima divisão do trabalho, que implica o mútuo ajustamento de atividades de pessoas que não se conhecem. Adam Smith foi o primeiro a compreender essa origem da civilização moderna com base no funcionamento do mecanismo de *feedback*, antecipando assim o que hoje conhecemos como cibernética³². As interpretações organísmicas, outrora populares, dos fenômenos sociais, que procuravam elucidar uma ordem não explicada por analogia com outra igualmente inexplicada, foram hoje substituídas pela teoria dos sistemas, cuja elaboração original se deve a um outro amigo vienense, Ludwig von Bertalanffy, e seus numerosos discípulos³³. Com isso, vieram à luz as características comuns às diversas ordens complexas, analisadas também pelas teorias da informação e da comunicação e pela semiótica³⁴.

Em particular, para elucidar os aspectos econômicos de grandes sistemas sociais precisamos explicar o curso de um fluxo contínuo, que constantemente se adapta, em seu conjunto, a modificações das circunstâncias de que cada participante só pode conhecer uma pequena fração, e não um hipotético estado de equilíbrio determinado

³¹ Sobre a limitada aplicabilidade do conceito de lei na explicação de estruturas complexas automantenedoras, ver o posfácio ao meu artigo sobre 'The Theory of Complex Phenomena' em minha obra *Studies in Philosophy, Politics and Economics* (Londres e Chicago, 1967), páginas 40 e seguintes.

³² Cf. Garret Hardin, 'The cybernetics of competition', em P. Shepard e D. McKinley, *The Subversive Science: Essays towards an Ecology of Man* (Boston, 1969).

³³ Ludwig von Bertalanffy, *General System Theory: Foundations, Development, Applications* (Nova Iorque, 1969), e cf. H. von Foerster e G. W. Zopf Jr (orgs.), *Principles of Self-Organization* (Nova Iorque, 1962); G. J. Klir (org.) *Trends in General System Theory* (Nova Iorque, 1972); e G. Nicolis e I. Prigogine, *Selforganization in Nonequilibrium Systems* (Nova Iorque, 1977).

³⁴ Ver Colin Cherry, *On Human Communication* (Nova Iorque, 1961), e Noam Chomsky, *Syntactic Structures* (Haia, 1957).

por uma série de dados verificáveis. E as mensurações numéricas que até hoje ocupam a maioria dos economistas podem ter interesse histórico, mas, para a explicação teórica dessas configurações que se restauram a si mesmas, os dados quantitativos têm quase tão pouca importância quanto teriam para a biologia humana se esta se dedicasse a explicar os diferentes tamanhos e formas de órgãos humanos como estômagos e fígados de diferentes indivíduos, que em geral apresentam, na sala de dissecação, tamanhos ou formas muito diversas dos que figuram nos manuais, só raramente se lhes assemelhando³⁵. É evidente que, para as funções do sistema, essas grandezas são muito pouco relevantes.

³⁵ Roger Williams, *You are Extraordinary* (Nova Iorque, 1967), páginas 26 e 37. Os que se dedicam à estatística, mesmo a matérias estatísticas tão importantes quanto a demografia, não estudam a sociedade. A sociedade é uma estrutura, não um fenômeno de massa, e todos os seus atributos característicos são os de uma ordem ou sistema em permanente mudança, e não temos um número suficiente de espécimes dessas ordens ou sistemas para tratar estatisticamente o comportamento dos conjuntos. A crença de que é possível descobrir relações quantitativas constantes nessas estruturas, por meio da observação do comportamento de determinados somatários ou médias, constitui hoje o maior obstáculo a uma real compreensão desses fenômenos complexos de que só podemos estudar poucos casos. Os problemas envolvidos na explicação dessas estruturas nada têm a ver com a lei dos somatários. Isso foi muitas vezes compreendido por verdadeiros mestres da matéria. Ver, e. g. G. Udney Yule, *British Journal of Psychology*, XII, 1921/2, página 107: 'Quando fracassa a possibilidade de medir o que você deseja, a ânsia por medir pode induzi-lo, por exemplo, a mensurar alguma outra coisa — talvez esquecendo a diferença — ou a ignorar certas coisas simplesmente porque não podem ser medidas'. Infelizmente, as técnicas de pesquisa podem ser rapidamente aprendidas e a familiaridade com elas conduz ao magistério homens que pouco entendem da matéria investigada e cujo trabalho é muitas vezes equivocadamente tomado como ciência. Mas, na ausência de uma clara noção dos problemas suscitados pela condição da teoria, o trabalho empírico reduz-se, em geral, a um desperdício de tempo e recursos. As tentativas pueris de estabelecer uma base para a ação 'justa' por meio da mensuração das utilidades ou satisfações relativas de diferentes pessoas simplesmente não podem ser levadas a sério. Para mostrar o quanto esses esforços são absurdos, seria preciso desenvolver um raciocínio algo abstruso, que não caberia aqui. A maioria dos economistas porém, parece começar a perceber que toda a pretensa 'economia do bem-estar social', que alega fundar suas proposições em comparações interpessoais de utilidades determináveis, carece de qualquer fundamentação científica. O fato de estarmos quase todos convencidos de que os economistas são capazes de julgar quais das várias necessidades de duas ou mais pessoas conhecidas são mais importantes não prova nem a existência de uma base objetiva para isso, nem que possamos formar concepções desse tipo a respeito de pessoas que não conheçamos individualmente. A ideia de basear ações coercitivas do governo em tais fantasias é um patente absurdo.

A estratificação das normas de conduta³⁶

Mas, voltando ao meu tema central: as diferenças entre as normas que se desenvolveram por meio de cada um dos três diferentes processos deram origem a uma *superimposição não apenas de três camadas de normas,, mas de muitas mais*, na medida em que se preservaram as tradições das sucessivas etapas por que passou a evolução cultural. A consequência é que o homem moderno se vê dilacerado por conflitos que o atormentam e compelem a outras mudanças, cada vez mais rápidas. Há em primeiro lugar, é claro, a base sólida, *i. e.*, pouco mutável, dos impulsos 'instintivos', geneticamente herdados, determinados por sua estrutura fisiológica. A seguir, vêm todos os remanescentes das tradições adquiridas nas sucessivas formas de estrutura social por que ele passou — normas que não escolheu deliberadamente mas que se difundiram porque algumas práticas deram maior prosperidade a certos grupos e propiciaram sua expansão, menos talvez pela procriação mais rápida que pela atração de forasteiros. Por último, e sobrepondo-se a tudo isso, há ainda a tênue camada das normas deliberadamente adotadas ou modificadas com vistas a propósitos conhecidos.

A transição da pequena horda à comunidade estabelecida e finalmente à sociedade aberta, e com ela à civilização, foi possível porque os homens aprenderam a obedecer às mesmas normas abstratas, em vez de se deixarem conduzir por instintos inatos na busca de fins comuns antevistos. Os desejos naturais inatos adequavam-se à condição de vida da pequena horda, ao longo da qual o homem desenvolveu a estrutura neural que ainda caracteriza o *Homo sapiens*. E essas estruturas inatas, incorporadas à organização humana no curso de talvez 50 mil gerações, eram apropriadas a uma vida completamente diversa da que ele construiu para si ao longo das últimas quinhentas gerações ou, para a maioria de nós, apenas cem, aproximadamente. Seria talvez mais correto identificar esses instintos 'naturais' a instintos 'animais' que a instintos caracteristicamente humanos ou bons. Na verdade, o uso generalizado de 'natural' como

³⁶ D. S. Shwayder apresenta, em sua obra *The Stratification of Behaviour* (Londres, 1965), informações de grande utilidade sobre esse assunto, das quais não pude ainda me valer.

palavra elogiosa vem gerando muitos equívocos, porquanto, uma das principais funções das normas ulteriormente aprendidas foi coibir os instintos inatos ou naturais de modo a tornar possível a Grande Sociedade. Tendemos ainda a achar que o que é natural deve ser bom; mas pode não sê-lo na Grande Sociedade. O que tornou os homens bons não foi nem a natureza nem a razão, mas sim a tradição. Não há muita humanidade comum na dotação biológica da espécie. Todavia, a maior parte dos grupos teve de adquirir certos traços similares para constituir sociedades maiores; ou, o que é mais provável, os que não o fizeram foram exterminados pelos demais. E, embora ainda partilhemos a maioria dos traços emocionais do homem primitivo, ele não partilha de todos os nossos, nem das coibições que tornaram a civilização possível. Em lugar da busca direta da satisfação de necessidades experimentadas ou de objetos percebidos, tornou-se necessário obedecer a normas aprendidas para que os instintos naturais não condizentes com a ordem da sociedade aberta fossem coibidos. É contra essa 'disciplina' (palavra que tem, entre seus significados léxicos, o de 'sistema de normas de conduta') que o homem até hoje se revolta.

As regras morais que sustentam a sociedade aberta não visam a satisfazer as emoções humanas — o que nunca foi um objetivo da evolução —, mas sempre serviram apenas como sinais que diziam ao indivíduo o que deveria fazer no tipo de sociedade em que vivia no passado obscuro. O que ainda não se avaliou devidamente é que a seleção cultural de novas normas aprendidas se tornou necessária sobretudo para a repressão de algumas das normas inatas, apropriadas à vida de caça e colheita das pequenas hordas de quinze a quarenta pessoas, guiadas por um chefe e empenhadas na defesa de um território contra todo forasteiro. A partir dessa etapa, praticamente todo progresso teve de se realizar por meio da infração ou da repressão de algumas das normas inatas e de sua substituição por outras que possibilitaram a coordenação das atividades de grupos maiores. Quase todos esses passos da evolução cultural tornaram-se viáveis pela violação de normas tradicionais e pela prática de novas formas de conduta por alguns indivíduos—não porque percebessem a superioridade destas

últimas, mas porque os grupos que as adotavam prosperavam mais que outros e floresciam³⁷. Não nos deve surpreender que essas normas tivessem, muitas vezes, forma de magia ou de ritual. A condição para o ingresso no grupo era a aceitação de todas as suas normas, embora poucos tivessem noção do que dependia da observância de qualquer delas em particular. Em cada grupo, havia apenas uma maneira aceitável de agir, e pouco se procurava distinguir entre eficácia e conveniência moral.

Normas costumeiras e ordem econômica

Seria interessante, embora eu não o possa tentar aqui, explicar a sucessão das diferentes ordens econômicas por que passou a civilização com base em mudanças das normas de conduta justa. Estas possibilitaram a evolução principalmente por meio do abrandamento de interdições: uma evolução da liberdade individual e um desenvolvimento de normas que mais protegiam o indivíduo do que lhes ordenavam determinadas práticas. Não há dúvida de que a tolerância do escambo com o forasteiro, o reconhecimento da propriedade privada delimitada, em especial da propriedade da terra, a execução de obrigações contratuais, a concorrência *com* artesãos do mesmo ofício, a variabilidade de preços inicialmente costumeiros, o empréstimo de dinheiro, em particular a juros, constituíram todos, a princípio, transgressões de normas costumeiras. E os infratores da lei, que viriam a ser desbravadores de caminhos, certamente não introduziram as novas normas por considerá-las benéficas à comunidade; simplesmente encetaram algumas práticas que lhes eram vantajosas e que se mostraram, depois, benéficas ao grupo em que predominavam. É muito provável, por exemplo, que o Dr. Pugh tenha razão ao observar:

³⁷ D. S. Shwayder apresenta, em sua obra *The Stratification of Behaviour* (Londres, 1965), informações de grande utilidade sobre esse assunto, das quais não pude ainda me valer. Embora a ideia de seleção de grupos possa não parecer tão importante hoje quanto o foi logo após a sua introdução por Sewall Wright em 'Tempo and Mode in Evolution: A Critical Review' *Ecology*, 26, 1945, e V. C. Wynne-Edwards, *Animal Dispersion in Relation to Social Behaviour* (Edimburgo, 1966) — cf. E. O. Wilson, *op. cit.* páginas 106-12, 309-16, e George C. Williams, *Adaptation and Natural Selection, A Critique of Some Current Evolutionary Thought* (Princeton, 1966), e, organizado pelo mesmo, *Group Selection* (Chicago/Nova Iorque, 1976) —, é indubitável que essa seleção é da maior importância para a evolução cultural.

na sociedade humana primitiva, 'partilhar' é um modo de viver (...). A partilha não se limita ao alimento, estendendo-se a todos os gêneros de recurso. O resultado prático é que recursos escassos são partilhados na sociedade em proporção aproximada à necessidade. Talvez esse comportamento reflita alguns valores inatos e exclusivamente humanos, que evoluíram durante a transição para uma economia de caça.³⁸

Provavelmente foi isso que ocorreu nessa etapa do desenvolvimento. Esses hábitos, no entanto, tiveram de ser, por sua vez, abandonados para que se tornasse possível a transição para a economia de mercado e a sociedade aberta. Todas as fases dessa transição foram violações, até hoje motivo de indignação, daquela 'solidariedade' que regia o pequeno grupo. Não obstante, constituíram os passos rumo a quase tudo que hoje chamamos de civilização. A maior mudança, até agora só parcialmente assimilada pelo homem, foi acarretada pela transição da pequena sociedade (*face-to-face society*)³⁹ ao que *Sir* Karl Popper chamou, com propriedade, de sociedade abstrata⁴⁰, uma sociedade em que a ação com respeito aos estranhos é regida não mais pelas necessidades conhecidas de pessoas conhecidas, mas unicamente por normas abstratas e sinais impessoais. Isso possibilitou uma especialização que supera de longe o âmbito que qualquer homem tem condições de conhecer.

Mesmo, em nossos dias a esmagadora maioria das pessoas, e receio que nela se incluam: muitos pretensos economistas, ainda não compreende que essa ampla divisão do trabalho, baseada em informação extremamente dispersa, só se tomou possível

³⁸ G. E. Pugh, op. cit., página 267, e ver agora Clynn Isaac, 'The Food-sharing Behaviour of Protohuman Hominids', *Scientific American*, abril de 1978.

³⁹ É evidente que esse processo nem sempre foi pacífico. É bastante provável que, no curso dessa evolução, uma população urbana e comercial mais próspera tenha muitas vezes imposto a populações rurais mais numerosas leis que todavia contrariavam os costumes destas últimas, assim como, na Idade Média, após a conquista realizada por uma coalizão militar, uma aristocracia fundiária militar impôs à população urbana leis remanescentes de uma etapa mais primitiva da evolução econômica. Constitui também uma forma do processo pelo qual a sociedade mais poderosamente estruturada, capaz de atrair pessoas pelos atrativos que tem a oferecer na forma de botins, talvez consiga suplantar uma sociedade com nível mais elevado de civilização.

⁴⁰ K. R. Popper, *The Open Society and tis Enemies* (5º ed., Londres, 1966), Vol. I, páginas 174-6.

graças ao uso desses sinais impessoais que emergem do processo do mercado, informando às pessoas o que devem fazer para adaptar suas atividades a acontecimentos dos quais não têm conhecimento direto. O que muitos ainda se negam a compreender é que numa ordem econômica que envolve uma ampla divisão do trabalho não há lugar para a busca de fins comuns concretos, mas apenas para normas abstratas de conduta — e toda relação existente entre essas normas de conduta individual e a formação de uma ordem é o que tentei esclarecer nos volumes anteriores desta obra. Esta é uma verdade que a perspectiva construtivística dominante em nossos tempos se recusa a admitir: que o mais benéfico ao funcionamento da sociedade não é nem o que é instintivamente reconhecido como correto, nem o que é racionalmente reconhecido como útil a determinados propósitos, mas sim normas tradicionais herdadas, ou seja, o que não é nem instinto nem razão, porém tradição. Apesar de perceber que seus instintos inatos nem sempre o conduzem na direção certa, o homem moderno, ainda assim, alimenta a ilusão de que foi sua razão que lhe fez ver que outro gênero de conduta corresponderia melhor aos seus valores inatos; No entanto, a ideia de que o homem criou conscientemente uma ordem social correspondente a seus desejos inatos é errônea porque, não fosse a evolução cultural que se interpõe entre o instinto e a capacidade de criação racional, ele não possuiria a razão que hoje o leva a tentar construir a sociedade.

O homem não adotou novas normas de conduta por ser inteligente — tornou-se inteligente ao se sujeitar a novas normas de conduta. Continua sendo necessário destacar a ideia fundamental, a que tantos racionalistas ainda resistem, tendendo inclusive a tachá-la de superstição, ou seja: a de que o homem nunca inventou suas instituições mais benéficas, da linguagem à moral e ao direito, não entendendo até hoje por que as deveria preservar quando já não satisfazem nem aos seus instintos nem à sua razão. As ferramentas básicas da civilização — a linguagem, a moral, o direito e a moeda — são todas fruto de evolução espontânea, não de criação intencional, sendo que as duas últimas, açambarcadas pelo poder organizado, sofreram completa adulteração.

Ainda que a Esquerda insista em tachar de apologia todos esses esforços, talvez uma das mais importantes tarefas de nossa inteligência seja descobrir a significação de normas que nunca fizemos deliberadamente e que promovem, quando observadas, a criação de ordens cuja complexidade supera nossa compreensão. Já assinalei que o prazer que o homem é levado a buscar não constitui, evidentemente, a meta da evolução, mas apenas o sinal que, em condições primitivas, impeliu o indivíduo a fazer o que era, de modo geral, necessário à preservação do grupo, mas que talvez já não o seja nas condições atuais. As teorias construtivistas do militarismo, que atribuem as normas hoje válidas à satisfação que davam ao prazer individual, estão portanto completamente equivocadas. Na verdade, as normas a que o homem contemporâneo aprendeu a obedecer permitiram uma imensa proliferação da espécie humana. Não tenho tanta certeza de que isso tenha também aumentado o prazer dos diferentes indivíduos.

A disciplina da liberdade

O homem não se desenvolveu em liberdade. O membro da pequena horda, à qual tinha de pertencer se quisesse sobreviver, era tudo menos livre. *A liberdade é um produto da civilização* que libertou o homem das peias do pequeno grupo a cujas disposições de ânimo momentâneas até o chefe tinha de obedecer. A liberdade foi possibilitada pela evolução gradual da *disciplina da civilização que é, ao mesmo tempo, a disciplina da liberdade.* Ela protege o homem, por meio de normas abstratas e impessoais, contra a violência arbitrária dos demais, permitindo a cada indivíduo procurar criar para si um domínio protegido onde ninguém mais tem direito de interferir e em cujo âmbito pode usar o próprio conhecimento em função dos próprios objetivos. Devemos nossa liberdade a restrições da liberdade. 'Pois', escreveu Locke, 'quem poderia ser livre se estivesse à mercê do capricho de qualquer outra pessoa?' (2º Tratado, seção 57.)

A grande mudança geradora de uma ordem social cada vez mais incompreensível; para o homem, e para cuja preservação ele foi obrigado ai se submetia normas

aprendidas, muitas vezes contrárias a seus instintos inatos, foi a transição da pequena sociedade, ou pelo menos de grupos compostos por membros que se conheciam e identificavam, para a sociedade abstrata e aberta, cuja coesão já não se fundava em fins comuns, concretos, mas unicamente na obediência às mesmas normas abstratas⁴¹. Provavelmente o mais difícil para o homem foi compreender que os únicos valores comuns de uma sociedade livre e aberta não eram fins concretos a atingir, senão apenas aquelas normas de conduta abstratas e comuns que asseguravam a constante manutenção de uma ordem igualmente abstrata que propiciava ao indivíduo melhores perspectivas de alcançar seus objetivos individuais, sem contudo lhe conceder qualquer direito a coisas específicas⁴².

A conduta necessária à conservação de um pequeno grupo de caçadores e coletores e aquela pressuposta por uma sociedade aberta fundada na troca são muito diversas. Mas o progresso desta última não só exigiu da humanidade — que tivera centenas de milhares de anos para adquirir e incorporar geneticamente as reações necessárias à conservação do pequeno grupo — que aprendesse a adquirir novas normas, mas que algumas destas tivessem justamente a função de reprimir as reações instintivas não mais adequadas à Grande Sociedade. Essas novas normas não foram secundadas pela consciência de sua maior eficácia. *Jamais inventamos nosso sistema econômico — nossa inteligência não era capaz disso. Vimo-nos por acaso dentro dele, que nos transportou a alturas insuspeitadas e gerou ambições que podem, contudo, impelir-nos a destruí-lo.*

⁴¹ O caráter nostálgico dessas aspirações foi particularmente bem demonstrado por Bertrand de Jouvenel na passagem de seu *Sovereignty* (Chicago, 1957, página 136) citada no Vol II desta obra, *A Miragem da Justiça Social*, página 112.

⁴² Diante do último estratagema da Esquerda — transformar a antiga tradição dos direitos humanos, entendidos como restrições aos poderes tanto do governo quanto de outras pessoas sobre o indivíduo, em direitos positivos a benefícios específicos (como a 'liberdade da privação' inventada pelo maior dos demagogos de nosso tempo) — é preciso enfatizar aqui que, numa sociedade de homens livres, as metas da ação coletiva deverão limitar-se sempre à criação de oportunidades para pessoas desconhecidas, de meios de que todos possam utilizar-se na consecução de seus propósitos, não havendo lugar para metas nacionais concretas a que todos sejam obrigados a se subordinar. O objetivo da política governamental deveria ser dar a todos maior possibilidade de alcançar uma condição que, por sua vez, ofereça a cada um melhores perspectivas de realizar seus objetivos do que teriam em outras circunstâncias.

Essa evolução será sempre absolutamente ininteligível para todos os que só reconhecem impulsos inatos, de um lado, e sistemas deliberadamente concebidos, de outro. Mas o certo é que ninguém sem um conhecimento prévio do mercado teria podido criar a ordem econômica capaz de permitir a subsistência da humanidade em suas atuais proporções.

Essa sociedade baseada na troca e a coordenação de uma amplíssima divisão do trabalho por preços variáveis de mercado tornaram-se possíveis graças à difusão de certas crenças morais que evoluíram passo a passo e que, numa fase posterior, a maioria dos homens no Ocidente aprendeu a aceitar. Essas normas eram inevitavelmente assimiladas por todos os membros da população, composta sobretudo por agricultores independentes, artesãos e negociantes, além dos criados e aprendizes, que partilhavam as experiências cotidianas de seus amos. Esposavam um *éthos* que valorizava o homem moderado, o bom agricultor e arrimo de família que zelava pelo futuro dela e de seus negócios mediante a formação de um capital, guiado menos pelo desejo de consumir mais do que pela ambição de ser considerado alguém bem-sucedido por seus iguais, animados por propósitos semelhantes⁴³. Mais que os eventuais inovadores bem-sucedidos, a quem imitavam, os responsáveis pela preservação do sistema de mercado foram os milhares de indivíduos que punham em prática a nova rotina. Entre seus costumes, estava o de recusar a vizinhos carentes aquilo de que talvez eles próprios precisassem a fim de prover às necessidades desconhecidas de milhares de outros desconhecidos. Em vez de um bem comum conhecido, o ganho financeiro tomou-se não só a base da aprovação como também a causa do crescimento da riqueza geral.

⁴³ Cf. David Hume, *A Treatise on Human Nature* III, ii, org. L. A. Selby-Bigge, página 501: 'Nada DOS toca mais de perro que nossa reputação, e não há nada de que nossa reputação dependa tanto quanto de nossa conduta com relação à propriedade alheia'. Talvez este lugar seja tão adequado quanto qualquer outro para salientar que nossa compreensão atual da determinação evolutiva na ordem econômica se deve em grande parte a um original artigo de Armen Alchian, 'Uncertainty, Evolution and Economics Theory', *Journal of Political Economy*, 58, 1950, reeditado depois, em versão aperfeiçoada, em *Economic Forces at Work* (Indianápolis, 1977), do mesmo autor. Hoje a concepção extravasou de muito do círculo em que teve origem e um bom resumo da discussão subsequente desses problemas, bem como uma completíssima bibliografia, pode ser encontrado na importante e erudita obra de Jochem Hoepke, *Die Strategie der Innovation* (Tübingen, 1977), de que ainda não pude inteirar-me por completo.

O reaparecimento de instintos primordiais reprimidos

Hoje, contudo, contingentes cada vez maiores da população do mundo ocidental desenvolvem-se como membros de grandes organizações, alheios por conseguinte às normas do mercado que tornaram possível a grande sociedade aberta. A economia de mercado é, para eles, em larga medida incompreensível; nunca praticaram as normas que a fundamentam e seus resultados se lhe afiguram irracionais e imorais. Com frequência, vêem nela apenas uma estrutura arbitrária mantida por um poder sinistro. Em consequência, instintos inatos há muito submersos vieram novamente à tona. Sua reivindicação de uma distribuição justa, cabendo ao poder organizado destinar a cada um o que merece, é portanto, no sentido estrito da palavra, um *atavismo* fundado em emoções primordiais. E' é a esses sentimentos amplamente dominantes que fazem apelo os profetas, os filósofos da moral e os construtivistas, com seu plano de criação deliberada de um novo tipo de sociedade⁴⁴.

Mas, embora todos apelem para as mesmas emoções, seus argumentos assumem formas muito diversas e, sob alguns aspectos, quase contraditórias. Um primeiro grupo propõe o retorno às antigas normas de conduta que vigoraram no passado remoto e permanecem caras aos sentimentos humanos. Um segundo pretende elaborar novas normas que correspondam melhor aos desejos inatos dos indivíduos. É claro que os profetas religiosos e os filósofos da ética de todas as épocas foram em sua maioria reacionários, defendendo os velhos princípios contra os novos. Na verdade, em quase todas as partes do mundo, o desenvolvimento de uma economia aberta de mercado foi por muito tempo obstado justamente pelos princípios morais preconizados por profetas e filósofos, ames mesmo que os governos o fizessem. *Temos de admitir que a civilização*

⁴⁴ Muito antes de Calvino, as cidades comerciais italianas e holandesas já praticavam as normas (mais tarde codificadas pelos escolásticos espanhóis) que tornaram possível a moderna economia de mercado. A esse respeito, ver particularmente H; M. Robertson, *Aspects of the Rise of Economic Individualism* (Cambridge, 1933), livro que, não tivesse sido publicado numa época em que permaneceu praticamente desconhecido na Alemanha, feria destruído definitivamente o mito weberiano da origem protestante da ótica capitalista. Seu autor demonstra que, se houve alguma influência religiosa, os jesuítas tiveram uma participação muito maior que a dos calvinistas na promoção do 'espírito capitalista'.

moderna se tornou possível em grande parte graças ao desprezo votado às injunções desses moralistas indignados. Como bem o disse o historiador francês Jean Baechler, *'a expansão do capitalismo tem sua origem e razão de ser na anarquia política'*⁴⁵. Foi isso de fato o que se passou na Idade Média, que, entretanto, podia valer-se dos ensinamentos dos antigos gregos, que — até certo ponto também em decorrência de anarquia política — tinham descoberto não só a liberdade individual e a propriedade privada⁴⁶, como também a inseparabilidade de ambas⁴⁷, criando assim a primeira civilização de homens livres.

Quando os profetas e os filósofos, de Moisés a Platão e Santo Agostinho, de Rousseau a Marx e Freud, protestaram contra a moral vigente, é claro que nenhum deles tinha compreensão alguma do grau em que as práticas que condenavam haviam tornado possível a civilização de que faziam parte. Não tinham nenhuma noção de que o sistema de preços e remunerações competitivos, que indicam aos indivíduos o que fazer, permitira essa ampla especialização ao informar aos indivíduos a melhor maneira de atender às necessidades de outros de cuja existência talvez nem soubessem, bem como fazer uso, nessas contingências, das oportunidades disponíveis de que tampouco tinham qualquer conhecimento direto. Nem sequer compreendiam que as crenças morais condenadas eram menos o efeito que a causa da evolução da economia de mercado.

A mais grave falha dos velhos profetas foi, porém, sua convicção de que os valores éticos intuitivamente apreendidos, pressentidos nas profundezas do coração humano, eram imutáveis e eternos. Isso os impediu de reconhecer que todas as normas de conduta correspondiam às necessidades de determinada ordem social, e que, ainda que uma sociedade julgue necessário fazer cumprir suas normas de conduta a fim de se

⁴⁵ Jean Baechler, *The Origin of Capitalism*, trad. Barry Cooper (Oxford, 1975), página 77 (o grifo é do original).

⁴⁶ Cf. M. I. Finley, *The Ancient Economy* (Londres, 1975), páginas 28-9, e 'Between Slavery and Freedom', *Comparative Studies in Society and History*, 6, 1964.

⁴⁷ Ver o dispositivo da antiga constituição de Creta transcrita como epígrafe do Capítulo 5 do Vol. I desta obra.

proteger de uma ruptura, não é a sociedade caracterizada por uma dada estrutura que cria as normas que lhe são adequadas; as normas praticadas de início por alguns e depois imitadas por muitos é que geram uma ordem social de determinado tipo. A tradição não é algo constante; é o produto de um processo de seleção orientado não pela razão mas pelo sucesso. Ela se modifica, mas raras vezes pode ser deliberadamente modificada. A seleção cultural não é um processo racional; a razão não é seu guia e sim um produto seu.

A crença na imutabilidade e perenidade de nossas normas morais é evidentemente secundada pelo reconhecimento de que, assim como não criamos nosso sistema moral em seu todo, tampouco está em nosso poder mudá-lo por inteiro⁴⁸. Realmente não compreendemos como ele preserva o sistema de ações de que depende a coordenação das atividades de muitos milhões de pessoas⁴⁹. E, uma vez que devemos a ordem de nossa sociedade a uma tradição de normas que só compreendemos imperfeitamente, *lodo progresso terá de basear-se na tradição*. Somos obrigados a nos fundar na tradição, podendo no máximo, fazer pequenas alterações em seus produtos⁵⁰. A rejeição de uma norma estabelecida só pode ser justificada pela identificação de um

⁴⁸ Se as normas são adotadas em decorrência não da compreensão de seus efeitos específicos mas do êxito obtido pelos grupos que as praticam, não c de surpreender que, na sociedade primitiva, a magia c o ritual dominem. A condição do ingresso no grupo era a aceitação de todas as suas normas, ainda que poucos compreendessem o que dependia da observância de cada uma delas. Havia apenas uma maneira aceita de fazer as coisas, pouco se buscando distinguir entre eficácia e conveniência moral. Se há algo em que a história fracassou quase por completo foi na explicação das mudanças das causas da moralidade, entre as quais a pregação foi provavelmente a menos importante, e que talvez tenham constituído um dos principais fatores na determinação dos rumos da evolução humana. Embora a moralidade atual tenha evoluído por seleção, essa evolução não ocorreu graças a uma permissão para fazer experiências, mas, ao contrário, graças a estritas restrições que impossibilitavam alterações do conjunto do sistema e só mostravam tolerância pelo transgressor de normas aceitas — talvez um novo pioneiro — desde que assumisse os riscos de sua ação e tivesse feito jus a essa permissão pela estrita observância da maior parte das normas, única atitude capaz de assegurar o respeito que legitimava a experimentação em determinado rumo. A extrema superstição de que a ordem social é criada pelo governo não passa, obviamente, de uma manifestação flagrante do erro construtivístico.

⁴⁹ 49Ver minha conferência sobre 'Rechtsordnung und Handlungsordnung' em Zur Einheit der Rechts — und Staatswissenschaften, org. E. Streissler (Karlsruhe, 1967), reeditado em meus Freiburger Studien (Tübingen, 1969).

⁵⁰ 50A ideia coincide, evidentemente, com o que Karl Popper chama de 'engenharia social gradativa' (The Open Society, etc., tal como referido na nota 40 deste Epílogo, Vol. II, página 222), com a qual concordo inteiramente, embora a expressão não me agrade.

conflito entre ela e nossas outras convicções morais. Mesmo o sucesso da inovação introduzida por um transgressor de uma norma e a confiança dos que o seguem precisam ser conquistados por meio do respeito obtido pelo primeiro graças à observância escrupulosa da maior parte das normas existentes. Para adquirir legitimidade, as novas normas precisam ser aprovadas pela sociedade em geral — não por um voto formal, mas por uma crescente aceitação. E, apesar de termos que reexaminar constantemente as nossas normas e estar prontos a pôr cada uma delas em questão, nunca o poderemos fazer senão do ponto de vista de sua coerência ou compatibilidade com o restante do sistema, com base em sua eficiência em contribuir para a formação do mesmo tipo de sistema global de ações a que servem todas as demais normas⁵¹. Há sem dúvida, portanto, espaço para o aperfeiçoamento, embora não possamos recriar, mas apenas aperfeiçoar o que não compreendemos plenamente.

As sucessivas modificações da moral não constituíram, por conseguinte, uma deterioração, ainda que muitas vezes tenham ferido sentimentos herdados, mas, ao contrário, uma condição necessária da ascensão da sociedade aberta de homens livres. A confusão reinante a esse respeito manifesta-se, com especial clareza, na identificação comum dos termos 'altruísta' e 'moral'⁵² e no emprego constante e abusivo do primeiro,

⁵¹ Cf. Ludwig von Mises, *Theory and History* (Yale University Press, 1957), página 54:

O supremo critério de justiça é o favorecimento da preservação da cooperação social, A conduta condizente com a preservação da cooperação social é justa, a que é prejudicial à preservação da sociedade é injusta. A organização da sociedade segundo o postulado de uma ideia de justiça preconcebida e arbitrária é inconcebível. O problema é organizar a sociedade para a melhor realização possível dos fins a que visam os homens por meio da cooperação social. A utilidade social é o único padrão de justiça. É o guia exclusivo da legislação. Embora numa formulação mais racionalista do que a que eu próprio lhe daria, essa passagem expressa claramente uma ideia essencial. Mas Mises foi sem dúvida um utilitarista racionalista, orientação em que, por razões já expostas, não posso acompanhá-lo.

⁵² Essa confusão remonta, nos nossos tempos, pelo menos a Emile Durkheim, que, em sua renomada obra *The Division of Labour in Society* (trad, George Simpson, Londres, 1933, ver especialmente página 228), mostra não compreender o modo como as normas de conduta ocasionam uma divisão do trabalho, rendendo, como os sociobiólogos, a chamar toda ação benéfica aos demais de 'altruística', quer o agente pretenda ou não auxiliar o próximo, ou mesmo tenha consciência disso. Mas confronte-se isso com a sensata posição apresentada no compêndio *Evolution* de T. Dobzhansky, F. J. Ayala, G. L. Stebbins e .1. W. Valentine (San Francisco, 1977), páginas 456 e seguintes:

Certos tipos de comportamento observados em animais seriam éticos ou altruísticos, e outros antiéticos e egoístas, se fossem exibidos pelos homens. (...) ao contrário de todas as demais espécies, cada geração humana herda e também transmite um corpo de conhecimento, costumes

especialmente pelos sociobiólogos⁵³, para designar toda ação desagradável e danosa para o agente mas benéfica para a sociedade. A ética não é uma questão de escolha. Não a inventamos e não somos capazes de inventá-la. E talvez o inato se resuma ao medo da cara amarrada e a outros sinais de desaprovação exibidos por nossos semelhantes.

As normas que aprendemos a observar são fruto de evolução cultural, podemos empenhar-nos em aperfeiçoar o sistema de normas no intuito de resolver seus conflitos internos ou conciliá-los com as nossas emoções. Mas nem o instinto nem a intuição nos autorizam a rejeitar uma exigência do código moral vigente, e só um esforço responsável para avaliá-la como parte do sistema de outras exigências pode dar legitimidade moral à infração de determinada norma.

Não existe, contudo, no que diz respeito à sociedade vigente, uma 'bondade natural', visto que, com base em seus instintos inatos, o homem jamais poderia ter construído a civilização de que depende hoje a sobrevivência da humanidade. Para ser capaz disso, teve de abandonar muitos sentimentos que eram bons para a pequena horda e se sujeitar a sacrifícios que odeia, mas que são exigidos pela disciplina da

e crenças que não estão codificados nos genes. (...) o modo de transmissão é muito diverso do da hereditariedade biológica (...). Por um tempo que talvez já some dois milhões de anos, as modificações culturais vêm preponderando cada vez mais sobre as genéticas; também a passagem de G. G. Simpson, *This View of Life* (Nova Iorque, 1964), citada por eles nesse contexto:

É absurdo falar de ética em relação a qualquer outro animal além do homem (...). Não há utilidade alguma em discutir ética, e podemos mesmo dizer que o conceito de ética é sem sentido, a menos que estejam presentes as seguintes condições: (a) há modos alternativos de ação; (b) o homem é capaz de julgar as alternativas em termos éticos; e (c) tem liberdade para escolher a que julga eticamente boa. Além disso, não é demais repetir que o processo evolutivo da ética depende da capacidade que tem o homem, única pelo menos em grau, de prever os resultados de suas ações.

⁵³ Ver K. O. Wilson, op. cit., página 117:

Quando uma pessoa (ou animal) aumenta a adaptação de outra à espécie à custa da própria adaptação, pode-se dizer que realizou um ato de altruísmo. O sacrifício de si mesmo em benefício da prole é altruísmo no sentido convencional, mas não no sentido genético estrito, porque a adaptação individual é avaliada pelo número da prole que sobrevive. Mas o autosacrifício em prol de primos em segundo grau é verdadeiro altruísmo em ambos os níveis, e, quando dirigido a seres totalmente estranhos, esse comportamento abnegado é tão surpreendente (isto é, 'nobre') que exige algum tipo de explicação teórica.

Cf. também D. P. Barash, op. cit., que chega a descobrir 'virus altruísticos' (página 77), e R. Trivers, 'The evolution of reciprocal altruism' *Q. Rev. Biol.*, 46. 1971.

liberdade. A sociedade abstrata funda-se em normas aprendidas, não na busca de fins comuns desejáveis e concretos, o que mais favorecerá à comunidade será não o desejo de fazer o bem a pessoas conhecidas, mas unicamente a observância de suas normas abstratas e aparentemente desprovidas de finalidade. No entanto, isso traz pouca satisfação aos nossos sentimentos profundamente arraigados, ou só a traz na medida em que nos propicia a estima de nossos semelhantes⁵⁴.

Evolução, tradição e progresso

Evitei cuidadosamente, até o momento, identificar evolução com progresso, mas quando se evidencia que foi o desenvolvimento de uma tradição o que tornou possível a civilização, podemos pelo menos afirmar que a evolução espontânea é uma condição necessária, se não suficiente, do progresso. E embora gere também, é óbvio, muita coisa que não previmos e que não nos agrada quando a vemos, ela propicia a um número crescente de pessoas aquilo por que mais se empenham. Nem sempre o progresso nos agrada, porquanto novas possibilidades acarretam invariavelmente uma nova disciplina. *O homem foi civilizado muito a contragosto.* Foi o preço que teve de pagar para poder criar um maior número de filhos. Desagradam-nos, em particular, as disciplinas econômicas, e os economistas são muitas vezes acusados de superestimar a importância dos aspectos econômicos do processo. As normas indispensáveis à sociedade livre exigem de nós muita coisa desagradável, como sofrer a concorrência dos demais, vê-los enriquecer mais do que nós, etc., etc. Há um equívoco, porém, na alegação de que os economistas querem que tudo esteja a serviço de metas econômicas. Estritamente falando, nenhum objetivo final é econômico e as pretensas metas econômicas a que visamos são, no máximo, meias intermediárias que nos dizem como servir aos outros

⁵⁴ Se a preservação da presente ordem da economia de mercado dependesse hoje, como de fato o sustenta a obra de Daniel Bell e Irving Kristol (orgs.), *Capitalism Today* (Nova Iorque, 1970), da compreensão racional pelo povo de que certas normas são indispensáveis à manutenção da divisão social do trabalho, ela talvez estivesse com os seus dias contados. Será sempre apenas uma pequena parcela da população que se dará a esse trabalho, e as únicas pessoas que poderiam ensinar o povo, os intelectuais que escrevem e dão aulas para o grande público, certamente raras vezes procuram fazê-lo.

para fins que, em última análise, são não econômicos⁵⁵. É a disciplina do mercado que nos obriga a calcular, isto é, a assumir responsabilidade pelos meios que utilizamos na busca de nossos fins.

Lamentavelmente, a utilidade social não se distribui segundo qualquer princípio de justiça — o que só poderia ocorrer se uma autoridade atribuísse tarefas específicas aos vários indivíduos, recompensando-os por sua diligência e exatidão no cumprimento de ordens, mas privando-os, ao mesmo tempo, do uso do próprio conhecimento com vistas aos próprios valores. Qualquer tentativa de estabelecer uma correspondência entre a remuneração dos diferentes serviços e nossa concepção atávica de justiça distributiva destruirá a eficaz utilização do conhecimento individual disperso e o que chamamos de sociedade pluralista.

Não nego que o progresso talvez seja mais rápido do que gostaríamos, nem que talvez tivéssemos mais condições de assimilá-lo se fosse mais lento. Infelizmente, no entanto, *o progresso não pode ser dosado* (e tampouco o crescimento econômico!). Tudo que podemos fazer é criar condições que o favoreçam e esperar então pelo melhor⁵⁶. A política pode estimulá-lo ou amortecê-lo, mas ninguém é capaz de prever com precisão os efeitos dessas medidas; imaginar que se sabe a direção desejável do progresso parece-me o máximo da presunção. Um progresso conduzido já não seria progresso. Felizmente, a civilização superou a possibilidade do controle coletivo; do contrário, provavelmente a sufocaríamos.

Posso ouvir desde já nossos intelectuais modernos a lançar contra essa valorização da tradição o rótulo fatal de 'pensamento conservador'. Mas me parece fora de dúvida que as boas tradições morais, ao fortalecerem certos grupos, e não o desígnio intelectual, é que possibilitaram o progresso no passado, assim como o possibilitarão no futuro.

⁵⁵ Ver Lionel C. Robbins, *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science* (Londres, 1932).

⁵⁶ Talvez se deva lamentar que a cultura seja inseparável do progresso, mas as mesmas forças que apóiam a cultura também nos conduzem ao progresso. O que se passa na economia ocorre também com a cultura em geral: ela não pode permanecer estacionária e, quando estaciona, logo entra em declínio.

Limitar a evolução à nossa capacidade de previsão equivaleria a deter o progresso; e é graças à estrutura favorável propiciada por um mercado livre — que não posso descrever aqui em maior detalhe — que o novo, e melhor, tem possibilidade de surgir.

A elaboração de uma nova moral para satisfazer a velhos instintos: Marx

Os verdadeiros líderes entre os filósofos sociais reacionários são evidentemente todos os socialistas. De fato, todo o socialismo é fruto desse recrudescimento de instintos primordiais, ainda que seus teóricos sejam, em sua maioria, sofisticados demais para se iludir com a ideia de que os velhos instintos poderiam ser satisfeitos na grande sociedade por meio de uma restauração das normas de conduta que governavam o homem primitivo. Assim, esses reincidentes aliam-se à ala oposta e empenham-se em compor uma nova moral que atenda aos anseios instintivos.

O total desconhecimento de Karl Marx, em particular, sobre a maneira como normas adequadas de conduta individual induzem a formação de uma ordem na Grande Sociedade manifesta-se, sobretudo, quando indagamos o que o levou a falar do 'caos' da produção capitalista. O que o impediu de compreender que a função dos preços é atuar como sinais, que informam as pessoas sobre o que devem fazer, foi evidentemente sua teoria da mais valia. Sua busca inútil de uma causa física do valor levou-o a conceber os preços como resultantes dos custos do trabalho, isto é, do que as pessoas tinham feito no passado, e não como o sinal que as informa sobre o que fazer para ter condições de vender seus produtos. Em consequência, até hoje todo marxista é absolutamente incapaz de compreender aquela ordem autogeradora ou de perceber como uma evolução seletiva que não obedece a lei alguma é capaz de gerar uma ordem que se autogoverna. Além de ser impossível estabelecer uma eficaz divisão social do trabalho por meio de uma direção central que promova a constante adaptação ao conjunto, em permanente mudança, dos eventos conhecidas por milhões de pessoas, todo o seu esquema pela pela ilusão de que, numa sociedade de homens livres em que a

remuneração oferecida informa todos sobre o que fazer, seria possível distribuir os produtos segundo certos princípios de justiça.

Mas, se a ilusão da justiça social está fadada a se frustrar cedo ou tarde⁵⁷, o mais destrutivo princípio moral construtivístico é o igualitarismo — pelo qual Karl Marx certamente *não* pode ser responsabilizado. O igualitarismo é de todo destrutivo não só porque priva os indivíduos dos únicos sinais que lhes permitem escolher o rumo que imprimirão aos seus esforços, mas sobretudo porque acarreta a eliminação do único incentivo capaz de induzir homens livres a observar quaisquer normas morais: a estima diferenciada de seus semelhantes. Não tenho tempo para analisar aqui a terrível confusão que, partindo do pressuposto fundamental de uma sociedade livre — o de que todos devem ser julgados e tratados pelos demais segundo as mesmas normas (a igualdade perante a lei) —, leva à exigência de que o governo deveria tratar diferentes pessoas de maneira diferenciada com o objetivo de colocá-las nas mesmas condições materiais. Talvez esta seja, na realidade, a única norma 'justa' para qualquer sistema socialista, onde o poder de coerção deve ser usado para determinar tanto a designação para gêneros de atividade quanto a distribuição dos rendimentos. Uma distribuição igualitária eliminaria necessariamente toda a base que permite aos indivíduos decidir como devem adaptar-se ao padrão das atividades gerais, restando apenas as determinações diretas da autoridade como fundamento de qualquer sistema.

Mas, assim como as concepções morais criam instituições, também as instituições criam concepções morais e, na forma vigente de democracia ilimitada, em que o poder de favorecer determinados grupos cria a necessidade de fazê-lo, o governo é compelido a atender reivindicações cuja satisfação destrói todas as concepções morais. Ao passo que a realização do socialismo daria lugar à extinção da moral privada, a necessidade política de satisfazer todas as reivindicações de grupos numerosos acarretará a degeneração e a destruição de todos os princípios morais.

⁵⁷ Ver particularmente H. B. Acton, *The Morals of the Market* (Londres, 1971).

Toda moral se funda na diferente estima de que gozam as pessoas junto aos seus semelhantes segundo se conformem aos padrões morais aceitos. É isso que faz da conduta moral um valor social. Como todas as normas de conduta vigentes numa sociedade, e cuja observância permite ao indivíduo integrá-la, sua aceitação exige igual aplicação a todos, isso implica que os princípios morais são preservados pela discriminação entre os que os observam e os que não o fazem, independentemente do motivo da infração. *A moral pressupõe uma busca de perfeição e o reconhecimento de que nessa busca alguns são mais bem-sucedidos que outros, sem que se procurem explicações, que talvez jamais cheguemos a encontrar.* Os que observam as normas são considerados melhores no sentido de terem mais valor que aqueles que não o fazem e a quem, em consequência, os primeiros podem não se dispor a admitir em sua companhia. Sem isso, a moral não persistiria.

Duvido que qualquer regra moral possa ser conservada sem que seus infratores habituais sejam excluídos da companhia daqueles que a observam — ou mesmo sem que as pessoas proibam seus filhos de se juntar às pessoas de mau comportamento. É por meio da separação de grupos e dos princípios característicos que regem a admissão em seu seio que atuam as sanções ao comportamento moral. A moralidade democrática pode obrigar-nos a presumir que todos se portarão com honestidade e decência, até prova em contrário — mas não pode exigir que ponhamos de lado essa disciplina essencial sem destruir nossa convicções morais.

Em raras ocasiões, um homem consciencioso e corajoso pode decidir enfrentar a opinião geral, desprezando determinada norma que considera errada, desde que demonstre respeito geral pelas normas morais vigentes com a, estrita observância das demais. Mas não pode haver desculpa ou perdão, para o desprezo sistemático de normas morais aceitas com base na alegação de que estas não têm justificativa compreensível. A única base para o julgamento de normas específicas é sua compatibilidade ou conflito com a maioria das demais normas de aceitação geral.

É sem dúvida lamentável que os homens possam tornar-se maus em decorrência de seu ambiente, mas isso não altera o fato de que são maus, devendo ser tratados como tais. O pecador arrependido pode merecer absolvição, mas, enquanto continua a violar as normas morais, deve merecer menos respeito da sociedade. O crime não é necessariamente fruto da pobreza e o ambiente não o justifica. Há muita gente pobre mais honesta que muitos ricos, e os princípios morais da classe média são provavelmente melhores, em termos gerais, que os da classe alta. Do ponto de vista moral, porém, uma pessoa que transgride as normas deve ser considerada má, mesmo que não saiba como agir melhor. E o fato de que, na maioria dos casos, as pessoas terão muito que aprender para serem aceitas num outro grupo constitui uma grande vantagem. Mesmo o respeito morai tem por base não a intenção, mas a ação, e assim deve ser.

Numa cultura formada por seleção grupai, a imposição do igualitarismo impedirá o prosseguimento da evolução. É evidente que o igualitarismo não é uma concepção majoritária, mas um produto da necessidade, presente numa democracia ilimitada, de buscar o apoio até mesmo dos piores membros da sociedade. E enquanto um dos princípios indispensáveis a uma sociedade livre é o de que as pessoas devem ser diferentemente avaliadas segundo a moralidade de sua conduta expressa, sem se levar em conta as razões, nunca plenamente conhecidas, de suas falhas, o igualitarismo proclama que ninguém é melhor que ninguém. O argumento é que ninguém tem culpa de ser como é, cabendo toda a responsabilidade à 'sociedade'. Foi com esse *slogan* de que 'a culpa não é sua' que a demagogia da democracia ilimitada, com o auxílio de uma psicologia cientificista, veio em apoio dos que reivindicavam uma parcela da riqueza de nossa sociedade sem se submeter à disciplina que permite a criação dessa riqueza. Não é concedendo aos que violam o código 'um direito a igual consideração e respeito'⁵⁸ que se mantém a civilização. Tampouco podemos, para preservar nossa sociedade, considerar igualmente legítimas todas as crenças morais esposadas com igual convicção, admitindo

⁵⁸ Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously* (Londres, 1977), página 180.

o direito à luta sangrenta entre famílias, ao infanticídio e até ao roubo, ou quaisquer outras crenças morais contrárias àquelas em que se baseia o funcionamento de nossa sociedade. Um indivíduo se torna membro e adquire direitos dentro de uma sociedade pela obediência às suas normas. Concepções contrárias talvez lhe confirmem direitos em outras sociedades, não na nossa. Para a antropologia, talvez todas as culturas ou sistemas morais sejam igualmente bons, mas é por considerar as demais inferiores que preservamos a nossa sociedade.

Nossa civilização progride ao fazer a mais plena utilização da infinita variedade dos membros da espécie humana, evidentemente maior que a de quaisquer outras espécies selvagens⁵⁹, obrigadas em geral a se adaptar a um nicho ecológico específico. A cultura gerou uma grande variedade de nichos culturais em que grande variedade de dons humanos inatos ou adquiridos pode ser utilizada. E, para aproveitar o diferenciado conhecimento factual dos indivíduos que habitam os diferentes lugares do mundo, devemos permitir que sejam informados pelos sinais impessoais do mercado sobre como melhor utilizar esses dons, tanto em benefício próprio quanto no interesse geral.

Seria, na verdade, uma trágica ironia da história se o homem, cujo rápido progresso se deveu, acima de tudo, à excepcional variedade de seus dons individuais, viesse a pôr fim à sua evolução impondo a todos um esquema igualitário compulsório.

A destruição de valores fundamentais por erro científico: Freud

Chego finalmente ao que, por muitos anos, se tornou cada vez mais uma de minhas principais preocupações e fontes de inquietação: a progressiva destruição de valores insubstituíveis pelo erro científico⁶⁰. Os ataques não provêm todos do socialismo, ainda

⁵⁹ Ver Roger J. Williams, *Free and Unequal: The Biological Basis of Individual Liberty* (University of Texas Press, 1953), páginas 23 e 70; também J. B. S. Haldane, *The Inequality of Men* (Londres, 1932), P. B. Medawar, *The Uniqueness of the Individual* (Londres, 1957), e H. J. Eysenck, *The Inequality of Man* (Londres, 1973).

⁶⁰ O problema certamente foi objeto de minhas reflexões por algum tempo antes que eu usasse pela primeira vez esta expressão num texto impresso na conferência sobre 'The Moral Element in Free Enterprise' (1961), reeditado em meus *Studies in Philosophy, etc.* (Londres e Chicago, 1967), página 232.

que a maioria dos erros que vou examinar levem a ele, encontrando apoio em erros puramente intelectuais cometidos nos campos relacionados da filosofia, sociologia, direito e psicologia. Nos três primeiros, esses erros resultam quase todos do Cientismo cartesiano e do construtivismo, tal como elaborados por Auguste Comte⁶¹. O positivismo lógico tem-se empenhado em demonstrar que todos os valores morais são 'desprovidos de significado', puramente 'emocionais', desdenhando, assim, por completo a concepção de que mesmo as reações emocionais selecionadas por evolução biológica ou cultural podem ser essenciais à coesão de uma sociedade avançada. A sociologia do conhecimento, oriunda das mesmas fontes, fez tentativas análogas de desacreditar todas as concepções morais, alegando que seus adeptos são movidos por interesse.

Devo confessar que, por mais que devamos ser gratos ao trabalho descritivo dos sociólogos, para o qual, contudo, talvez os antropólogos e os historiadores estivessem igualmente qualificados, ainda me parece que a existência de uma disciplina teórica da sociologia tem tão pouca justificativa quanto a existência de uma disciplina teórica da naturologia, à parte das disciplinas teóricas que tratam de fenômenos naturais ou sociais. Estou plenamente convencido, no entanto, de que a sociologia do conhecimento, com sua aspiração de que a humanidade evolua por esforço próprio (crença caracteristicamente reafirmada agora, nesses mesmos termos, pelo behaviorista B. F. Skinner), interpretou de maneira inteiramente equivocada o processo de evolução do conhecimento. Já procurei antes mostrar nesta obra por que o positivismo jurídico, com sua crença de que toda norma jurídica decorre necessariamente de um ato consciente de legislação e de que todas as concepções de justiça decorrem de

⁶¹ Sobre a história do cientismo no século XIX e as concepções relacionadas, a que prefiro chamar agora de construtivismo, ver minha obra *The Counter-Revolution of Science. Studies in the Abuse of Reason* (Chicago, 1952).

determinados interesses, está errado tanto do ponto de vista conceitual quanto histórico⁶².

Mas os efeitos mais devastadores, no que diz respeito à cultura, provieram da tentativa feita pelos psiquiatras de curar pessoas por meio da liberação de seus instintos inatos. Após ter enaltecido antes meus amigos vienenses Popper, Lorenz, Gombrich e Bertalanffy, sou agora obrigado a admitir que o positivismo lógico de Carnap e o positivismo jurídico de Kelsen estão longe de ser o que de pior surgiu dos meios culturais de Viena. Apesar de sua profunda influência na educação, Sigmund Freud tornou-se provavelmente o mais terrível destruidor da cultura. Ainda que na velhice, na obra *Civilisation and its Discontents*⁶³, ele próprio se mostre bastante perturbado por alguns dos efeitos de seus ensinamentos, seu objetivo básico, o de anular as repressões culturalmente adquiridas, liberando os impulsos naturais, desencadeou o mais fatal ataque ao alicerce de toda a civilização. O movimento teve seu apogeu cerca de trinta anos atrás e a geração que se desenvolveu desde então teve uma educação baseada, em grande parte, nas suas teorias. Desse período, mencionarei uma única formulação, particularmente grosseira, de suas ideias fundamentais, da autoria de um influente psiquiatra canadense, mais tarde primeiro secretário-geral da Organização Mundial da Saúde. Em 1946, em trabalho elogiado por eminente autoridade jurídica dos Estados

⁶² Ver o Capítulo 8 do Vol. II desta obra. O contraste entre o positivismo jurídico e sua antítese, 'as teorias clássicas do direito natural' — que, na definição de H. L. A. Hart (*The Concept of Law*, Oxford University Press, 1961, página 182), sustentavam a existência de 'certos princípios de conduta ainda não descobertos pela razão humana a que a lei feita pelo homem deve conformar-se para ser válida' (o grifo é nosso) —, é na verdade um dos mais claros exemplos da falsa dicotomia entre 'natural' e 'artificial'. O direito, evidentemente, não é nem um fato inalterável da natureza nem um produto do desígnio intelectual, mas fruto de um processo de evolução em que um sistema de normas se desenvolveu em constante interação com uma ordem de ações humanas em permanente mudança que não se confunde com ele.

⁶³ Sigmund Freud, *Civilisation and its Discontents* (Londres, 1957), e cf. Richard La Pierre, *The Freudian Ethic* (Nova Iorque, 1959). Se uma pessoa que dedicou toda a sua vida ao estudo da teoria monetária, travou seus combates intelectuais com o marxismo e o freudismo na Viena da década de 1920 e dedicou-se depois, amadoristicamente, à psicologia precisasse ainda de alguma prova de que eminentes psicólogos, entre os quais Sigmund Freud, fossem capazes de proferir completos absurdos sobre fenômenos sociais, esta me foi fornecida pela coletânea de alguns ensaios de sua autoria, editados por Ernest Borneman sob o título *The Psychoanalysis of Money* (Nova Iorque, 1976), tradução de *Die Psychoanalyse des Geldes* (Frankfurt, 1973), que também explica em grande parte a estreita associação entre a psicanálise e o socialismo, especialmente o marxismo.

Unidos, o falecido Dr. G. B. Chisholm defendia a erradicação dos conceitos de certo e errado que têm sido a base da educação da criança, a substituição da fé nas certezas dos velhos pelo pensamento inteligente e racional [... uma vez que] a maioria dos psiquiatras e psicólogos, assim como muitas outras pessoas respeitáveis, libertaram-se desses grilhões morais, sendo capazes de observar e pensar livremente.

Em sua opinião, era dever do psiquiatra libertar a espécie humana do 'fardo opressivo do bem e do mal' e dos 'conceitos perversos de certo e errado', decidindo assim seu futuro imediato⁶⁴.

Hoje estamos colhendo os frutos dessas sementes. Esses selvagens não domesticados que dizem estar recusando algo que nunca aprenderam, e até se propõem construir uma 'contracultura', são o produto necessário da educação permissiva, incapaz de transmitir a carga cultural e confiante nos *instintos naturais, que são os instintos do selvagem*.

Não fiquei nem um pouco surpreso quando, segundo noticiou o *The Times*, durante recente conferência internacional, oficiais graduados da polícia e outros especialistas na área revelaram que uma proporção considerável de terroristas atuais estudaram sociologia ou ciências políticas e da educação⁶⁵. Que podemos esperar de uma geração que cresceu nesses cinquenta anos em que o expoente do cenário intelectual inglês foi uma figura que declarava publicamente sempre ter sido e que continuaria a ser um imoralista?

Devemos agradecer que, antes da destruição final da civilização por esse dilúvio, esteja ocorrendo uma reviravolta, precisamente no campo em que ele teve origem. Três anos atrás, assim se pronunciou o professor Donald Campbell, da Universidade Northwestern, em conferência feita, na qualidade de presidente da Associação

⁶⁴ G. B. Chisholm, 'The reestablishment of a peace-time society', *Psychiatry*, Vol. 6, 1946. Típico das concepções literárias dessa época é também um título como o da obra de Herbert Read: *To Hell with Culture.. Democratic Values are New Values* (Londres, 194!).

⁶⁵ *The Times*, 13 de abril de 1978.

Americana de Psicologia, sobre 'Os conflitos entre a Evolução Biológica e a Evolução Social':

se, como afirmo, há hoje na psicologia o pressuposto básico geral de que os impulsos humanos oriundos da evolução biológica são positivos, constituindo o que de melhor pode haver tanto no plano individual como no social, e que as tradições morais repressivas e inibitórias são más, então esse pressuposto pode agora, em minha opinião, ser julgado cientificamente falso, com base na perspectiva científica mais ampla, decorrente da consideração conjunta da genética populacional e da evolução do sistema social (...). A psicologia pode estar contribuindo para minar a preservação do que talvez sejam sistemas inibitórios sócio-evolucionários extremamente valiosos que ainda não compreendemos na sua plenitude⁶⁶.

E logo adiante acrescentou: 'O recrutamento de intelectuais para as áreas de psicologia e psiquiatria talvez esteja favorecendo a seleção de pessoas especialmente propensas a desafiar a ortodoxia cultural'⁶⁷, O furor despertado por essa conferência⁶⁸ nos permite avaliar o quanto as ideias freudianas permanecem profundamente entranhadas na teoria psicológica contemporânea. O professor Thomas Szasz, da Universidade de Syracuse, nos EUA⁶⁹, e o professor H. J. Eysenck, na Inglaterra, têm realizado salutaros esforços no mesmo sentido⁷⁰. Ainda resta, portanto, alguma esperança.

⁶⁶ Donald T. Campbell, 'On the conflicts between biological and social evolution', *American Psychologist*, 30 de dezembro de 1975, página 1.120.

⁶⁷ *Ibid.*, página 1.121.

⁶⁸ *American Psychologist* de maio de 1975 publicou quarenta páginas de reações, em sua maioria críticas, à conferência do professor Campbell.

⁶⁹ Na obra de Thomas Szasz, além de *The Myth of Mental Illness* (Nova Iorque, 1961), ver particularmente *Law, Liberty and Psychiatry* (Nova Iorque, 1971).

⁷⁰ H. J. Eysenck, *Uses and Abuses of Psychology* (Londres, 1953)

Papeis invertidos

Se nossa civilização sobreviver — e só o fará se abandonar esses erros —, acredito que os homens lembrarão nossa época como um tempo de superstição, associado sobretudo aos nomes de Karl Marx e Sigmund Freud. Acredito que os homens descobrirão que as ideias que dominaram o século XX, a de uma economia planejada associada a uma justa distribuição, a de nos livrarmos de repressões e de princípios morais convencionais, a da educação permissiva como caminho para a liberdade, e a da substituição do mercado por uma ordenação racional de um corpo dotado de poderes coercitivos, fundavam-se todas em superstições no sentido estrito da palavra. Uma época de superstição é um tempo em que as pessoas julgam saber mais do que realmente sabem. Nesse sentido, o século XX sobressai, sem dúvida, como uma era de superstição e a causa é uma superestimação das conquistas científicas — não no campo dos fenômenos relativamente simples, em que a ciência alcançou, é claro, extraordinário sucesso, mas no dos fenômenos complexos, em que a aplicação das técnicas que se tinham provado tão úteis no caso dos fenômenos essencialmente simples se revelou muito enganosa.

Ironicamente, essas superstições são em grande parte fruto do que herdamos do Século das Luzes, o grande inimigo de tudo que *ele* via como superstição. Se o Iluminismo descobriu que o papel atribuído no passado à razão humana na criação inteligente fora demasiado pequeno, estamos descobrindo agora que o papel que nossa era atribui à construção racional de novas instituições é excessivo. O que a era do racionalismo — e o positivismo moderno — nos ensinou a considerar estruturas desprovidas de sentido ou significado, produtos de acidente ou de capricho humano, revela-se muitas vezes a base de nossa capacidade de pensamento racional. *O homem não é e nunca será senhor de seu destino: sua própria razão sempre avança levando-o rumo ao desconhecido e ao imprevisto onde ele aprende novas coisas.*

Ao concluir este Epílogo, dou-me conta cada vez mais de que ele deveria ser, antes, um novo começo. Mas não tenho esperança de que isso venha a ocorrer no meu caso.