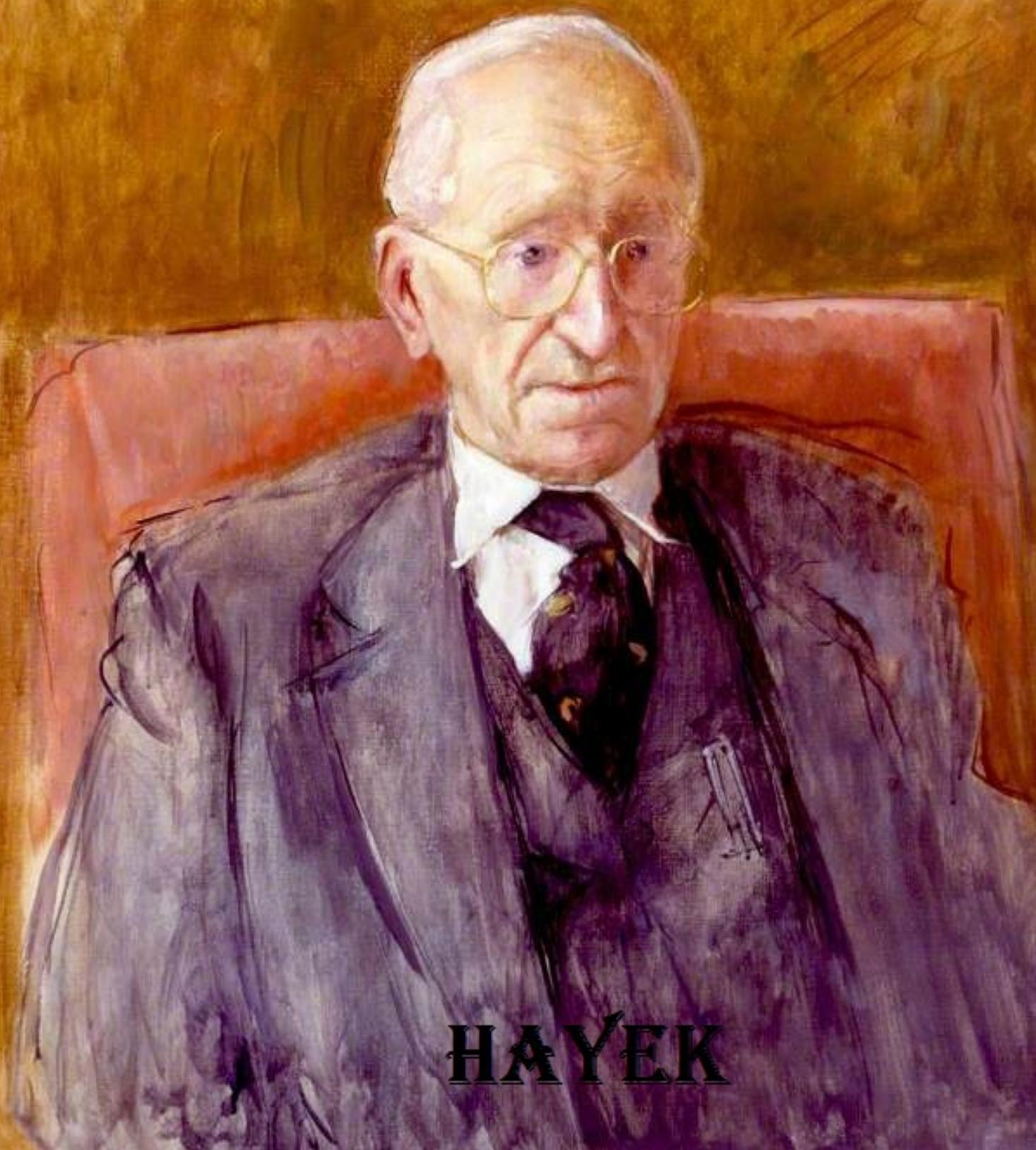


# OS FUNDAMENTOS DA LIBERDADE



HAYEK

# DADOS DE COPYRIGHT

## Sobre a obra:

A presente obra é disponibilizada pela equipe [Le Livros](#) e seus diversos parceiros, com o objetivo de oferecer conteúdo para uso parcial em pesquisas e estudos acadêmicos, bem como o simples teste da qualidade da obra, com o fim exclusivo de compra futura.

É expressamente proibida e totalmente repudiável a venda, aluguel, ou quaisquer uso comercial do presente conteúdo

## Sobre nós:

O [Le Livros](#) e seus parceiros disponibilizam conteúdo de domínio público e propriedade intelectual de forma totalmente gratuita, por acreditar que o conhecimento e a educação devem ser acessíveis e livres a toda e qualquer pessoa. Você pode encontrar mais obras em nosso site: [LeLivros.club](#) ou em qualquer um dos sites parceiros apresentados [neste link](#).

*"Quando o mundo estiver unido na busca do conhecimento, e não mais lutando por dinheiro e poder, então nossa sociedade poderá enfim evoluir a um novo nível."*



**Friedrich A. Hayek**

## **OS FUNDAMENTOS DA LIBERDADE**

Supervisão e introdução de Henry Maksoud. Tradução de Anna Maria Capovilla e José Ítalo Stelle.

**Editora Visão, 1983**

**Título do original: *The Constitution of Liberty* Traduzido a partir da First Gateway Edition, 1972**

***Versão preliminar: Carmen Lídia Richter Ribeiro Moura, Denis Fontes de Souza Pinto, Denise Vreuls, José Vicente da Silva Lessa.***

**Versão 0.1 (Para erros e sugestões: [epubsliberais@mailtor.net](mailto:epubsliberais@mailtor.net))**

**Agosto/2014**

*“Nosso estudo não investiga o que é perfeito, pois bem sabemos que a perfeição não se encontra entre os homens; mas busca a forma de organização humana que contenha o menor número de embaraços, ou os mais perdoáveis.”*

ALGERNON SIDNEY

*Discourses concerning Government* (Londres, 1698), página 142, *Works* (nova edição: Londres, 1772, página 151).

*À civilização*

*desconhecida que se desenvolve nos Estados Unidos da América.*

# SUMÁRIO

[Uma Introdução às Obras de F. A. Hayek](#)

[Prefácio à Edição Americana](#)

[Prefácio à Edição Brasileira](#)

[Introdução da Edição Original](#)

## [PARTE I— O VALOR DA LIBERDADE](#)

[Capítulo I—Liberdade e Liberdades](#)

[Capítulo II— Os Poderes Criativos de uma Civilização Livre](#)

[Capítulo III — O Sentido Comum do Progresso](#)

[Capítulo IV — Liberdade, Razão e Tradição](#)

[Capítulo V — Responsabilidade e Liberdade](#)

[Capítulo VI — Igualdade, Valor e Mérito](#)

[Capítulo VII — O Governo da Maioria](#)

[Capítulo VIII — O Assalariado e o Homem Independente](#)

## [PARTE II — A LIBERDADE E A LEI](#)

[Capítulo IX — A Coerção e o Estado](#)

[Capítulo X — Lei, Ordens e Ordem](#)

[Capítulo XI — As Origens do Estado de Direito](#)

[Capítulo XII — A Contribuição Americana: o Constitucionalismo](#)

[Capítulo XIII — O Liberalismo e a Burocracia: o \*Rechtsstaat\*](#)

[Capítulo XIV — As Salvaguardas da Liberdade Individual](#)

[Capítulo XV — A Política Econômica e o Estado de Direito](#)

[Capítulo XVI— O Declínio do Direito](#)

PARTE III — A LIBERDADE NO ESTADO PREVIDENCIÁRIO

Capítulo XVII — O Declínio do Socialismo e a Ascensão do Estado Previdenciário

Capítulo XVIII — Sindicatos Trabalhistas e Emprego

Capítulo XIX — A Previdência Social

Capítulo XX — Taxação e Redistribuição

Capítulo XXI — A Estrutura Monetária

Capítulo XXII — Habitação e Planejamento Urbano

Capítulo XXIII — A Agricultura e os Recursos Naturais

Capítulo XXIV — Educação e Pesquisa

POSFÁCIO: Por Que Não Sou Um Conservador

# *Uma Introdução às Obras de F. A. Hayek*

**HENRY MAKSOU**

Este livro é uma daquelas obras notáveis que se pode ler começando da primeira página ou que pode ser compulsada como se faz com um bom dicionário ou com a própria Bíblia, abrindo-se para lê-la em qualquer parte. O título do original em inglês, “The Constitution of Liberty”, poderia ser literalmente traduzido para o português como ‘A Constituição da Liberdade’ ou então como ‘Os Fundamentos da Liberdade’. Ao tratar dessa questão com o professor Hayek, recebi dele completa liberdade para escolher o que julgasse melhor para o caso, levando em conta, inclusive, futuras versões de outras obras suas. É, pois, de minha inteira responsabilidade a decisão quanto ao título ‘Os Fundamentos da Liberdade’ para esta edição brasileira. Aliás, a edição em espanhol também usa a expressão ‘Fundamentos’ em lugar de ‘Constituição’ e o próprio Hayek confessa que gostaria de ter podido dar o título “The Constitution of Liberty” ao seu livro mais recente, “Law, Legislation and Liberty”. Essa decisão, portanto, preserva a palavra ‘constituição’ para eventual utilização futura na versão brasileira desse seu outro livro, como gostaria de ter feito o autor no original em inglês. Ademais, a expressão ‘constitution’ do original em inglês refere-se, nesta obra, essencialmente a ‘aspectos característicos’, ‘propriedades’, ‘bases’ ou ‘fundamentos’ da liberdade e não propriamente a ‘normas de organização de um sistema de governo’, embora o livro trate amplamente também do tema ‘Constituição’ e ‘Constitucionalismo’. Já no terceiro volume (“The Political Order of a Free People”) do “Law, Legislation and Liberty”, Hayek trata do novo sistema de governo que denominou ‘Demarquia’ e dedica um capítulo ao tema “A Model Constitution”, onde expõe os princípios básicos da constituição desse novo sistema de governo.

Friedrich August Hayek nasceu em Viena no dia 8 de maio de 1899 numa família de cientistas e professores acadêmicos. No início de sua vida estudantil universitária, esteve indeciso entre seguir a carreira de economista ou a de psicólogo. Escolheu a economia e seu trabalho nesse campo é notável, tendo recebido em 1974 o Prêmio Nobel de Economia; prêmio que aliás há muito merecia - e, conforme insistem muitos analistas, merecia ter recebido sem compartilhá-lo com Gunnar Myrdal, cuja linha de pensamento difere quase diametralmente da de Hayek. Hayek poderia ter-se tornado um psicólogo de igual destaque: embora se proclamasse um simples amador no assunto, publicou em 1952 um livro sobre a percepção sensorial (“The Sensory Order”) que passou a ser incluído entre as obras de maior relevo da Psicologia.

Quando ainda muito jovem, em Viena, foi socialista, como era da moda: “Não propriamente um socialista extremado, mas um socialista fabiano, algo assim como os

socialistas americanos, que se denominam ‘liberais’ nos Estados Unidos atualmente. Foi com os trabalhos de Ludwig von Mises que, por volta de 1922, vi como estava no caminho errado; me convenci de quão falaciosos e equivocados eram os caminhos do socialismo de todas as marcas e, principalmente, de que o socialismo é incompatível com a liberdade”, declarou-nos Hayek em novembro de 1977, na primeira de suas visitas ao Brasil a convite da revista VISÃO. Parece que esse equívoco intelectual de sua juventude marcou bastante o filósofo político Hayek; como se nota freqüentemente em sua obra, Hayek, embora um crítico duro, direto e objetivo, sempre trata seus adversários com afável cortesia pois sempre os julga como pessoas que cometem ou cometeram erros de enfoque intelectual.

Muitos dos equívocos intelectuais que se constata freqüentemente não se devem a convicções intuitivas de seus autores, mas principalmente a falta de orientação e confusão na aquisição de informações básicas filosóficas. Noutras palavras: é costumeiro (por razão de erudição exagerada com baixa assimilação cultural) misturar conceitos de filósofos que divergem fundamentalmente entre si para formar supostas ‘novas idéias’ ou para compor a maioria dos discursos políticos que se lêem e se ouvem nos dias que passam. Nesse aspecto, Hayek se distingue dos filósofos políticos em geral. Em sua obra, principalmente na presente, faz questão de distinguir claramente a raiz filosófica de cada autor importante. Em ‘Os Fundamentos da Liberdade’, cada leitor atento poderá encontrar uma verdadeira ‘classificação dos filósofos’ que dá um excelente balizamento para a leitura desta obra monumental, servindo, também, de embasamento para estudar, com espírito crítico, outros escritos clássicos ou não.

Notável é também o fato de que, durante a maior parte dos últimos 25 anos, o principal interesse e campo de atuação de Hayek não foi a Economia propriamente dita, mas os fundamentos da teoria política, inclusive a teoria fundamental do direito. Por esse motivo, aquelas que são consideradas suas maiores obras agora, “The Constitution of Liberty”, ‘Os Fundamentos da Liberdade’, de 1960, e “Law, Legislation and Liberty”, ‘Direito, Legislação e Liberdade’, de 1973-79, inscrevem-se no campo da teoria política, embora talvez não pudessem ter sido escritas senão por um filósofo político com profundos conhecimentos e interesses nos campos da economia, antropologia, direito, história e ciências biológicas. Estas obras são sem dúvida dois clássicos da filosofia política, embora, por inexplicáveis motivos, sejam quase desconhecidas no Brasil. Num Brasil que traduz, com tanta freqüência, obras de tantos desconhecidos e, principalmente, de célebres e populares autores equivocados. Cabe aqui mencionar que o único livro de Hayek até este momento traduzido no Brasil foi o seu famoso “The Road to Serfdom”, de 1944, sob o título de ‘O Caminho da Servidão’, edições de 1946 e 1977.

A visão político-filosófica de Hayek advém especificamente da corrente britânica do iluminismo, onde se destacaram homens como John Locke, Bernard de Mandeville, David Hume, Adam Smith e Edmund Burke. Se eles pudessem ver a aflita Grã-Bretanha de hoje, juntamente com Lord Acton, que tanto se destacou na Europa de seu

tempo, certamente ficariam impressionados pelo fato de ter vindo de Viena um pensador de sua mesma indole, enquanto os políticos e grande parte dos ‘scholars’ de seu próprio país há muito se afastaram da senda por eles aberta. Da mesma forma estariam maravilhados gigantes do pensamento sobre a liberdade como Tocqueville, Benjamin Constant e Montesquieu, os quais, embora franceses autênticos em todos os aspectos, se diferenciaram sob todos os ângulos dos pensadores da corrente francesa do Iluminismo, na qual Hayek encontra a origem dos principais malogros intelectuais de nosso tempo. Em sua obra, Hayek demonstra de forma avassaladora que estes erros intelectuais, representados nas idéias de Saint-Simon, Voltaire, Rousseau, Helvetius e Auguste Comte, cujas concepções se iniciaram com René Descartes, estão na raiz das terríveis tendências totalitário-coletivistas observadas em todo o mundo neste século XX.

A carreira de Hayek desenvolveu-se em quatro fases. Filho de um professor de Botânica na Universidade de Viena, pôde apenas e ainda testemunhar, como um jovem de menos de vinte anos, o encanto da notável civilização austríaca que morreu na I Guerra Mundial. De 1927 a 1931, dos 28 aos 32 anos de idade, foi diretor do Instituto Austríaco de Pesquisas Econômicas e, de 1929 a 1931, professor de Economia na Universidade de Viena, onde seguiu a tradição de Menger, Wieser, Böhm-Bawerk e Ludwig von Mises.

Em 1931, foi convidado a assumir uma cátedra na London School of Economics, tornando-se cidadão britânico em 1938. Seu primeiro livro em inglês, “Prices and Production”, ‘Preços e Produção’, foi resultado de suas primeiras aulas e conferências nessa Faculdade. Na Inglaterra ainda encontrou, entre as duas guerras mundiais, muitas das admiráveis características da civilização anterior a 1914, que já haviam desaparecido da Áustria, embora nas Ilhas Britânicas também começassem a brotar as sementes da decadência.

Em 1950, Hayek aceitou uma cátedra na Universidade de Chicago, o mais famoso centro de especialistas dos Estados Unidos que defendem o princípio da liberdade individual e, pois, a sociedade livre, da qual a economia de mercado constitui o escudo e a base de suporte. O presente livro foi elaborado nessa fase. Ele permaneceu em Chicago até 1962, quando passou para a quarta fase de sua carreira, voltando aos países de língua alemã. De 1962 a 1969, ocupou uma cátedra em Freiburg-im-Breisgau, a base acadêmica do professor Eucken e seus seguidores ‘neoliberais’ que, mais do que nenhuma outra, na Alemanha, condizia com sua posição. A partir de 1969 foi professor na Universidade de Salzburg, retornando em 1977 a Freiburg, onde ainda reside e é Professor Emérito. De acordo com o professor Hayek, a Universidade de Freiburg é a única universidade alemã que sempre preservou a tradição liberal, mesmo durante o período nazista. Lá ele está agora terminando sua mais recente obra, “The Fatal Conceit”, que também constará de três volumes, e sem dúvida atravessa uma das mais criativas fases de sua longa carreira, aos quase 84 anos de idade. O “Fatal Conceit” deverá ser uma síntese de todo o seu pensamento político-filosófico, culminando com um verdadeiro desafio para debate aos

**'socialistas de todos os partidos'.**

**O trabalho acadêmico de Hayek (com exceção de sua contribuição para a Psicologia) divide-se em três partes: a primeira, teoria econômica pura; a segunda, problemas de economia política; a terceira, filosofia política e teoria do direito.**

**Suas primeiras obras sobre teoria econômica foram “Monetary Theory and the Trade Cycle”, ‘A Teoria Monetária e o Ciclo do Comércio’ (publicada em alemão em 1929 e em inglês em 1933) e “Prices and Production”, ‘Preços e Produção’, de 1931. Na primeira, ele aplicou os estudos do sistema monetário, desenvolvidos com sucesso em Viena, principalmente por Mises, ao fenômeno das flutuações econômicas; e na segunda tentou aplicar ao mesmo fenômeno os conhecidos conceitos austríacos do método indireto e das variações no período da produção.**

**Destas duas obras, a “Monetary Theory” foi provavelmente a de maior sucesso, embora nenhuma das duas obtivesse sucesso pleno, o que é compreensível considerando-se que foram escritas antes da grande explosão da disputa acadêmica sobre o ciclo econômico e o problema do desemprego na década de 30. O livro “Prices and Production” trazia as marcas da condensação inevitável em função das palestras que lhe serviram de base, o que permitiu aos críticos apontar algumas falhas em sua exposição: e naturalmente suas idéias foram imediatamente submersas pela onda do keynesianismo.**

**Depois de outros trabalhos posteriores já fundamentados na conceituado austríaca mas com algumas modificações, Hayek publicou, em 1941, um estudo que merece lugar entre os melhores sobre teoria econômica, que foi “The Pure Theory of Capital”, ‘A Teoria Pura do Capital’. Trata-se de uma obra-prima de profundidade e amplitude que, embora ainda elogiada pelos especialistas em teoria do capital, nunca conseguiu produzir o impacto pleno a que fazia jus. Em 1941, e durante as duas décadas seguintes, Keynes (após haver publicado em 1936 a sua “The General Theory of Employment, Interest and Money”, ‘A Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro’) conquistava o mundo acadêmico, e quaisquer idéias de outra fonte passaram a atrair pouca atenção.**

**John Maynard Keynes morreu em 1946 com pouco mais de 60 anos de idade. Sua influência vem dos anos 30, porém pode-se dizer que foi após sua morte que o keynesianismo adquiriu mais força - quando, já defunto, nada mais podia o próprio Keynes fazer para controlar seus discípulos. As idéias de Keynes passaram a abranger muito mais que os aspectos específicos de sua obra técnica e sua influência transcendeu a área econômica. Nas décadas posteriores à sua morte, seus discípulos converteram em keynesianos quase todos aqueles que de uma forma ou de outra lidavam com a economia. O pensamento keynesiano tomou conta dos livros de economia, da imprensa, dos especialistas assessores dos governos, dos servidores públicos, dos políticos, dos tributaristas, enfim de todos aqueles que de forma direta ou indireta tinham algo a ver ou podiam influenciar a administração pública, principalmente em seus aspectos econômicos.**

**Quem analisa hoje criticamente todo o significado da influência keynesiana pode chegar à conclusão de que Lord Keynes - se vivo estivesse e se tivesse aderido ao keynesianismo - seria hoje o sumo pontífice do inflacionismo.**

**Hayek foi seu contemporâneo e amigo pessoal, embora desde os anos 30 tenha sido um dos únicos e talvez o mais forte crítico dos conceitos de Keynes: sempre disse com todas as letras que a generalização da teoria de Keynes somente levaria à inflação desenfreada e ao próprio desemprego. A influência do keynesianismo foi, entretanto, tão penetrante e agressiva que a economia keynesiana se converteu na linguagem comum - num verdadeiro 'sentido comum' - de todas as análises de políticas econômicas, de modo que toda voz discordante passou a ser punida no meio intelectual, pelo menos com o boicote do silêncio. Artigo recente, aparecido em uma publicação inglesa, assim se referiu a Hayek e ao keynesianismo: "Muitos dos mais impetuosos seguidores de Keynes cumularam Hayek com impiedosos ataques pessoais, a ponto de caracterizá-lo nos anos 40 e 50 (quando o keynesianismo atingiu seu clímax) como um pária intelectual. Sua reabilitação começou nos anos 60 e foi fortemente acelerada pela inflação do início dos anos 70, a qual deixou toda uma geração desiludida com o keynesianismo".**

**Hayek sempre destacou que o legado da teoria keynesiana - o diagnóstico equivocado do desemprego, o temor em relação à poupança e a injustificada fé na intervenção governamental - influiu negativamente nas idéias básicas dos elaboradores de políticas econômicas durante mais de uma geração. Entretanto, Hayek também destacou em seu trabalho que muitos dos exageros e defeitos fatídicos do keynesianismo se devem mais à ação dos discípulos de Lord Keynes posteriormente ao seu falecimento. No seu ensaio intitulado "The Campaign Against Keynesian Inflation", publicado no capítulo 13 de seu livro "New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas" (Londres, 1978), F. A. Hayek escreveu as seguintes coisas: "A principal causa de nossos atuais problemas monetários é, certamente, a sanção de autoridade científica dada por Lord Keynes e seus discípulos à velha superstição de que aumentando o agregado dos gastos monetários se poderá assegurar a prosperidade duradoura e o pleno emprego. É uma superstição contra a qual os economistas antes de Keynes lutaram com algum sucesso durante pelo menos dois séculos... Foi John Maynard Keynes, um homem de grande intelecto porém de limitados conhecimentos sobre a teoria econômica, quem afinal conseguiu reabilitar a velha manivela enrustida com a qual ele abertamente simpatizava... De uma certa forma, porém, é algo injusto culpar demais Lord Keynes por tudo que decorreu após sua morte. Estou seguro de que ele seria - não obstante tudo o que disse anteriormente - um líder na luta contra a inflação... Espero que alguém, algum dia, escreva a história do inflacionismo de John Law a John Keynes. Essa história há de mostrar como a aceitação sem crítica da crença de que a simples relação entre a demanda agregada e o emprego causou com tanta frequência, nos últimos 150 anos, tanto desperdício de esforço intelectual engenhoso".**

**Durante o mesmo período de atuação na área da teoria econômica, Hayek preocupou-se**

também com problemas de economia política, embora evidentemente sua obra teórica estivesse sempre relacionada com política. Esse contínuo entrelaçamento interdisciplinar é, aliás, uma das características mais relevantes de toda a obra de Hayek. Ele produziu poucas obras de maior fôlego no campo da economia política, mas sua contribuição como editor, para o livro “*Collectivist Economic Planning*”, ‘Planejamento Econômico Coletivista’, de 1935, foi notável. Esta obra desenvolveu a demonstração pioneira de Mises do problema do cálculo, com o qual se defronta toda economia planificada, que nenhum planejador oficial ou economista teórico jamais resolveu. “*Monetary Nationalism and International Stability*”, ‘Nacionalismo Monetário e Estabilidade Internacional’ (1937), também se revelou uma advertência contra as graves consequências do rompimento da ordem monetária internacional que começou em 1931.

O terceiro grupo de trabalhos, referente à filosofia política, se inicia com o ensaio “*Scientism and the Study of Society*”, ‘Cientismo e o Estudo da Sociedade’ (publicado em 1942-44, na *Revista Econômica*, posteriormente publicado, em 1955, em “*The Counter Revolution of Science*”, ‘A Contra-revolução da Ciência’), prosseguindo com “*The Road to Serfdom*” (1944) ou ‘O Caminho da Servidão’, também disponível em português, “*Individualism and Economic Order*”, ‘Individualismo e Ordem Econômica’ (1948), “*The Constitution of Liberty*”, ‘Os Fundamentos da Liberdade’ (1960), além de diversas outras obras subsidiárias, para culminar com os três volumes de “*Law, Legislation and Liberty*”, ‘Direito, Legislação e Liberdade’ (Volume I, 1973, Volume II, 1976, e Volume III, 1979).

No mesmo período, Hayek editou e contribuiu para os famosos ensaios (inspirados em trabalhos apresentados numa reunião da ‘Sociedade Mont Pèlerin’, que ele criou com um grupo de filósofos políticos em 1947) reunidos no livro “*Capitalism and the Historians*”, ‘Capitalismo e os Historiadores’ (1954). Esses ensaios refutam pacientemente os erros dos romancistas, jornalistas e historiadores preconceituados que propagaram a idéia de que a primeira fase do capitalismo reduziu o trabalhador à miséria. O fato de essa idéia ainda não ter sido superada mostra quão poderoso pode tornar-se um mito na mente do público.

‘Cientismo e o Estudo da Sociedade’ constitui uma análise soberba dos erros decorrentes da tentativa de aplicar os conceitos e métodos das ciências naturais às ciências sociais. ‘O Caminho da Servidão’ é o famoso ensaio que adverte o mundo de que o planejamento centralizado da economia inevitavelmente levará ao fim da sociedade livre, que foi a maior realização social da Europa e principalmente da humanidade. Embora uma publicação destinada ao leitor em geral, trata-se, no entanto, de obra acadêmica na verdadeira acepção, como destacaram certos especialistas que com ela não concordaram, como, por exemplo, o professor Joseph Schumpeter. Num certo sentido, o mundo ocidental, ao qual se destinava, passou por cima de suas advertências. Ela previa que o resultado específico do planejamento centralizado da economia levaria à escravidão e, se o mundo ocidental se obstinasse na adoção deste tipo de planejamento, tão caro aos ‘intelectuais’ da época em que Hayek escrevia, quase certamente agora teríamos

chegado ao fim da estrada. Em lugar de tomar abertamente o caminho da servidão, adotamos o caminho keynesiano da inflação, da libertinagem governamental e da intervenção desordenada do governo no mercado; e isto nos leva para a servidão que Hayek previu, quase tão certamente quanto o planejamento centralizado, embora, quem sabe, mais lentamente. Na realidade, como a intervenção desordenada do governo só poderá levar ao caos, ela fará com que o tipo original socialista de planejamento centralizado passe a ser reivindicado, conduzindo-nos portanto à servidão pelo caminho original de Hayek, a não ser que possa este tipo ou qualquer outro tipo de planejamento estatal ser impedido por uma reeducação do público e dos políticos.

Hayek produziu até agora cerca de 200 obras importantes. Um de seus últimos trabalhos de grande impacto inovador foi o “Denationalisation of Money”, ‘Desestatização do dinheiro’, 1976-78, ensaio que trata do problema da estatização do dinheiro e sua repercussão nos campos político e econômico. Para dar uma idéia de sua importância, basta reproduzir os seguintes aspectos de um sumário de conclusões desse trabalho:

1. O monopólio governamental do dinheiro deve ser abolido para sustar os ataques recorrentes de inflação aguda e de deflação que se acentuaram durante os últimos 60 anos.
2. Essa abolição é também a cura para a mais enraizada moléstia, atribuída ao ‘capitalismo’, das ondas recorrentes de depressão e desemprego.
3. O monopólio do dinheiro liberou o governo da necessidade de manter seus gastos abaixo de suas receitas, e em consequência precipitou o aumento espetacular dos gastos governamentais observado nos últimos 30 anos.
4. A abolição do monopólio estatal do dinheiro tornaria cada vez mais impossível aos governos impedir o movimento internacional das pessoas, do dinheiro e do capital, movimento esse que constitui uma salvaguarda da capacidade de os dissidentes escaparem à opressão.
5. Os quatro defeitos - inflação, instabilidade, gastos governamentais sem nenhuma disciplina e nacionalismo econômico - possuem uma origem comum mas também possuem uma cura em comum: a ‘desestatização do dinheiro’.
6. O dinheiro não precisa ser uma moeda legal ‘criada’ pelo governo: como a lei, a linguagem e a moral, pode emergir espontaneamente. Um tal dinheiro ‘privado’ já foi muitas vezes preferido em relação ao dinheiro governamental, mas o governo sempre tratou de suprimi-lo.
7. Enquanto o dinheiro for gerido pelo governo, um padrão ouro, a despeito de suas imperfeições, é o único sistema seguro; mas é sempre melhor retirar o dinheiro

**completamente fora do controle governamental.**

**8. A proposta da desestatização do dinheiro não é uma questão de técnica financeira de secundária importância; trata-se de uma reforma crucial que poderá decidir sobre o destino da civilização livre.**

**As obras de Hayek, principalmente as que se referem à filosofia política, constituem essencialmente um só bloco de grande coerência conceitual. Elas apresentam, de forma honesta, bem temperada, penetrante e abrangente, quatro propostas básicas.**

**Em primeiro lugar, que as instituições que constituem a base da sociedade brotam da ação humana, mas não dos planos ou da ação deliberada dos homens; e portanto as tentativas de planejamento ou ‘organização’ da sociedade são fatais para seu sucesso.**

**Em segundo lugar, que numa sociedade livre a lei é fundamentalmente natural, não é fabricada; de modo que, normalmente, ela não constitui a projeção da simples vontade dos governantes, sejam eles reis ou maiorias democráticas. A lei é uma norma geral de conduta, igual para todos e aplicável a número desconhecido de casos futuros, abstraídos, portanto, de quaisquer circunstâncias específicas de tempo e de lugar e referindo-se apenas a condições que possam ocorrer em qualquer lugar ou a qualquer tempo.**

**Em terceiro lugar, que o Estado de Direito não somente constitui o primeiro e mais importante princípio da sociedade livre, mas também depende das duas condições acima citadas. O Estado de Direito é não só um ‘estado de legalidade’, mas, muito mais que isso, pressupõe o princípio da liberdade individual e exige que a lei possua esses atributos de norma geral, igual para todos, abstrata e prospectiva.**

**Em quarto lugar, que o Estado de Direito exige que os homens sejam tratados com igualdade, mas o Estado de Direito, além de não exigir que os homens sejam igualados, também será minado por qualquer tentativa neste sentido.**

**Poucos homens, se é que há algum, contribuíram tanto quanto Hayek para as ciências relacionadas com a vida do homem em sociedade. Seguramente nenhum, neste século, colocou de forma tão firme, categórica e convincente a filosofia da liberdade do homem, da liberdade do homem como indivíduo, em contraposição à filosofia da liberdade coletiva em que o indivíduo é mero adesista a despeito da fachada humanística e democrática da filosofia coletivista.**

**São Paulo, fevereiro de 1983**

**HENRY MAKSOUUD**

# *Prefácio à Edição Americana*

O objetivo desta obra acha-se explicado na Introdução, e meus agradecimentos estão registrados nos parágrafos que precedem as Notas. Tudo que me resta aqui é fazer uma advertência e uma ressalva.

Este livro não trata essencialmente do que a ciência nos ensina. Embora eu não pudesse escrevê-lo se não tivesse dedicado a maior parte de minha vida ao estudo da economia e, mais recentemente, não me tivesse esforçado para me familiarizar com as conclusões de várias outras ciências sociais, não trato aqui exclusivamente de fatos, nem me limito a questões de causa e efeito. Meu objetivo é retratar um ideal, mostrar como é possível realizá-lo e explicar o que sua realização significaria na prática. Para tanto, a discussão científica é um meio, não um fim. Acredito ter utilizado honestamente q meu conhecimento do mundo em que vivemos. Ao leitor cabe decidir se deseja aceitar os valores a serviço dos quais empreguei esse conhecimento.

A ressalva diz respeito ao resultado do meu trabalho, que decidi submeter ao leitor. É inevitável, talvez, que, quanto mais ambicioso o trabalho, mais inadequada seja sua execução. Tratando-se de um assunto tão amplo como o deste livro, adequar a qualidade da obra à capacidade do autor é u ma tarefa que nunca terminará enquanto ele puder usar suas faculdades mentais. Logo, sem dúvida, chegarei à conclusão de que deveria ter dito certas coisas de modo mais apropriado, que cometi erros que eu mesmo poderia ter corrigido se tivesse dedicado mais tempo a este trabalho. O respeito pelo leitor certamente exige que o autor apresente um produto razoavelmente acabado. Mas isto não quer dizer que ele só deva fazê-lo quando não tiver mais nenhuma esperança de melhorá-lo. Pelo menos quando se trate de problemas semelhantes àqueles que venham sendo intensamente estudados por muitas outras pessoas, poderia até estar exagerando sua própria importância se retardasse a publicação até o momento em que tivesse certeza de não poder aprimorar mais sua obra. Se alguém conseguiu — espero que seja o meu caso — levar a análise um passo adiante, provavelmente seu trabalho posterior terá retornos cada vez menores. Outros estarão, talvez mais bem preparados para colocar a próxima fileira de tijolos do edifício para cuja construção estou tentando contribuir. Posso dizer apenas que me esforcei até concluir que não saberia apresentar a tese principal deste livro de maneira mais sintética.

Talvez o leitor deva saber também que, embora eu esteja escrevendo nos Estados Unidos, onde resido há quase dez anos, não escrevo como um americano. Minha formação intelectual se deu na minha juventude, na Áustria, onde nasci, e na minha maturidade, durante as duas décadas em que vivi na Grã-Bretanha, país do qual me tornei e continuo sendo cidadão. Talvez o conhecimento desses fatos sobre minha pessoa ajude o leitor, pois, em grande parte, o livro é produto dessa formação.

**AGRADECIMENTOS E NOTAS:** A maior parte do que procurei dizer neste livro já se disse de uma maneira que eu não posso melhorar, embora de forma fragmentada, ou em obras que o leitor moderno talvez não conheça; por isto, pareceu-me desejável transformar as notas deste livro numa espécie de antologia do pensamento liberal individualista. As citações têm o objetivo de mostrar que muitas idéias que atualmente podem parecer estranhas ou pouco familiares já constituíram a herança comum de nossa civilização, mas também que, embora estivéssemos aprimorando esta tradição, ainda era preciso unificar tais idéias num pensamento coerente que pudesse ser diretamente aplicado à nossa época. Deixei que as notas se alongassem bastante, a fim de mostrar os elementos com os quais tentei construir um novo edifício. Contudo, não constituem uma bibliografia completa sobre o assunto. Uma útil e relevante bibliografia pode ser encontrada em *The Free Man's Library*, de H. Hazlitt (Nova Iorque, 1956).

Por outro lado, estas notas estão longe de ser um agradecimento adequado para exprimir minha dívida de gratidão. O processo de formação das idéias expressas neste livro necessariamente antecedeu a decisão de apresentá-las da maneira como o fiz. Tomada a resolução, pouco li do trabalho de autores com os quais tenho afinidades, pois já havia aprendido muito com eles no passado. Em minhas leituras, procurei sobretudo descobrir as objeções que precisaria enfrentar, os argumentos que teria de debater, bem como as formas em que essas idéias foram expressas no passado. Por isto, os nomes dos que mais contribuíram para a formação de minhas idéias, seja como mestres ou como companheiros de luta, raramente aparecem nestas páginas. Se eu me tivesse proposto agradecer a todos aqueles para com os quais tenho uma grande dívida de gratidão, estas notas teriam inúmeras referências à obra de Ludwig von Mises, Frank H. Knight e Edwin Cannan; Walter Eucken e Henry C. Simons; Wilhelm Röpke e Lionel Robbins; Karl R. Popper, Michael Polanyi e Bertrand de Jouvenel. Na verdade, se eu não quisesse exprimir meu objetivo, mas minha gratidão na dedicatória deste livro, teria sido mais correto dedicá-lo aos membros da Sociedade Mont Pélerin, especialmente a seus dois líderes intelectuais, Ludwig von Mises e Frank H. Knight.

Entretanto, agradecimentos mais específicos devem ser feitos. E. Banfield, C. I. Barnard, W. H. Book, John Davenport, P. F. Goodrich, W. Fröhlich, David Grene, F. A. Harper, D. G. Hutton, A. Kemp, F. H. Knight, William L. e Shirley Letwin, Fritz Machlup, L. W. Martin, L. von Mises, A. Morin, F. Morley, S. Petro, J. H. Reiss, G. Stourzh, Ralph Turvey, C. Y. Wang e R. Ware leram diversos trechos de uma primeira versão deste livro e auxiliaram-me com seus comentários. Muitos deles, juntamente com A. Director, V. Ehrenberg, D. Forbes, M. Friedman, M. Ginsberg, C. W. Guillebaud, B. Leoni, J. U. Nef, Margaret G. Reid, M. Rheinstein, H. Rothfels, H. Schoeck, Irene Shils, T. F. T. Plucknett e Jacob Viner, ofereceram-me importantes referências ou fatos, embora eu hesite em citar seus nomes, pois é quase certo que me esquecerei de muitas pessoas que contribuíram ao meu trabalho desta forma.

Nos estágios finais de preparação do livro tive a preciosa assistência do Sr. Edwin McClellan. Graças à simpática colaboração dele e da Sra. McClellan no sentido de simplificar meu estilo, este livro se tornou mais legível. Para tanto colaborou também um amigo, Henry Hazlitt, que teve a bondade de ler e comentar parte do texto final. Devo agradecer também à Sra. Lois Fern pela verificação de todas as citações contidas nas notas e à Srta. Vernelia Crawford pela elaboração do índice de assuntos.

Embora o livro não seja produto do esforço coletivo que está muito em voga atualmente — não cheguei a ter nem a ajuda de um pesquisador assistente —, foi consideravelmente enriquecido pelas oportunidades e contribuições prestadas por várias fundações e instituições. Nesse sentido, devo agradecer às seguintes fundações: Volker, Guggenheim, Earhart e Reim. Conferências proferidas no Cairo, Zurique, Cidade do México, Buenos Aires e Rio de Janeiro, bem como em diversas universidades e faculdades americanas, deram-me o ensejo não apenas de testar algumas das idéias expostas neste livro junto ao público, mas também de adquirir experiência relevante para a elaboração do trabalho. As publicações em que foram divulgadas as versões iniciais de alguns dos capítulos são mencionadas nas notas, e agradeço aos diversos organizadores e editores a autorização para reproduzi-las. Gostaria também de agradecer a contribuição da biblioteca da Universidade de Chicago, que utilizei quase exclusivamente durante a elaboração do livro e cujo Serviço de Empréstimo entre Bibliotecas me propiciou tudo de que necessitei; agradeço ainda à Comissão de Pesquisa de Ciências Sociais e ao serviço de datilografia do Departamento de Ciências Sociais da Universidade de Chicago, que me ofereceram os fundos e prestaram o serviço de datilografia nas sucessivas versões deste livro.

Entretanto, minha maior dívida é para com a Comissão para o Pensamento Social da Universidade de Chicago e seu presidente, o professor John U. Nef, que me permitiram dar prioridade à conclusão deste livro, tarefa que me foi facilitada — e não prejudicada — por minhas outras funções perante a Comissão.

Chicago, 8 de maio de 1959

F. A. HAYEK

# *Prefácio à Edição Brasileira*

É para mim um grande prazer desejar bom êxito ao importante passo que representa a divulgação das idéias contidas em ‘Os Fundamentos da Liberdade’. Ao ser publicado pela primeira vez, em 1960, o livro foi muito bem recebido, tornando-se aos poucos amplamente conhecido, enquanto, nos últimos tempos, o ritmo de sua difusão se acelerou significativamente em outras partes do mundo. Nele pretendia apresentar uma visão moderna daquele liberalismo clássico que, instalando-se lentamente na Grã-Bretanha durante os séculos XVII e XVIII, parecia destinado a conquistar o mundo no século XIX, quando encontrou sua exposição mais perfeita nas obras de Tocqueville, Lord Acton e dos juristas ingleses, e na ação política dos estadistas William Gladstone e John Bright. Mas, a partir de então, para grave prejuízo mundial, sua influência foi diminuindo sob os ataques violentos das falsas promessas do socialismo.

Neste livro, tentei reformular o liberalismo clássico na linguagem do nosso tempo e em relação aos seus problemas. Ele constitui um esforço no sentido de sistematizar aquilo em que me empenhei a elaborar gradualmente nos trinta anos anteriores à sua publicação. Os tópicos nele discutidos continuam representando meu ponto de vista atual. No entanto, não posso deixar de dizer que, após a publicação deste livro, adquiri uma consciência mais profunda de certas falhas da doutrina clássica e dos problemas surgidos mais recentemente. Assim, daí em diante, tratei de discutir esses novos problemas em outro trabalho de igual porte, dividido porém em três pequenos volumes, “Law, Legislation and Liberty” (1973-79). Espero que aqueles que não se sentirem plenamente satisfeitos com o conteúdo deste trabalho, agora em versão brasileira, busquem a leitura daquele. Mas, ainda assim, faço votos para que a maioria leia em primeiro lugar ‘Os Fundamentos da Liberdade’. Nele se encontram as bases da filosofia que deve merecer nossa aceitação antes de tratarmos de problemas mais difíceis, gerados pela complexidade da sociedade moderna.

Freiburg-im-Breisgau, maio de 1980

F. A. HAYEK

# *Introdução*

“Qual foi o caminho pelo qual chegamos a nossa atual posição, qual a forma de governo sob a qual nossa grandeza cresceu, quais os costumes nacionais dos quais ela surgiu? (...) Se analisarmos as leis, veremos que elas concedem a todos igual justiça, apesar das diferenças individuais; (...) A liberdade que desfrutamos em nosso sistema de governo estende-se também à nossa vida cotidiana. (...) Mas toda essa informalidade em nossas relações não nos torna cidadãos sem lei. Nossa principal salvaguarda tem por objetivo eliminar este temor, ensinando-nos a obedecer aos magistrados e às leis, especialmente àquelas que dizem respeito à proteção dos injustiçados, estejam elas contidas nos estatutos legais ou pertençam ao código que, embora não escrito, não pode ser infringido sem se incorrer em flagrante desgraça.” <sup>1</sup>

## **PÉRICLES**

Para que as antigas verdades continuem governando a mente humana, elas precisam ser reafirmadas na linguagem e nos conceitos de sucessivas gerações. A forma que, em determinada época, exprime mais eficazmente essas verdades torna-se gradualmente tão desgastada pelo uso, que deixa de ter um significado definido. As idéias subjacentes podem continuar tão válidas como nunca, mas as palavras, até quando se referem a problemas do nosso tempo, não transmitem mais as mesmas idéias; as teses não estão colocadas num contexto que nos é familiar; e raramente nos dão respostas diretas às questões que formulamos. <sup>2</sup> Talvez isso seja inevitável, porque a expressão de um ideal capaz de influenciar as mentes humanas jamais será completa: ela deve ser adaptada a determinado clima de opinião, pressupor quase tudo o que é aceito pelas pessoas daquela época e ilustrar princípios gerais em termos dos problemas que as tocam diretamente.

Muito tempo se passou desde que os ideais da liberdade que inspiraram a moderna civilização ocidental e cuja realização parcial tornou possíveis os feitos dessa civilização foram eficazmente reafirmados. <sup>3</sup> Na verdade, há quase um século os princípios básicos sobre os quais foram lançados os fundamentos desta civilizaçãovêm sendo cada vez menos respeitados e, gradativamente, estão caindo no esquecimento. Os homens têm-se preocupado muito mais em procurar ordens sociais alternativas do que em aperfeiçoar sua compreensão ou uso dos princípios subjacentes à nossa civilização. <sup>4</sup> Somente quando, nas últimas décadas, nos defrontamos com um sistema totalmente diferente é que descobrimos que perdemos a concepção clara de nossos objetivos e que não temos princípios firmes que possamos levantar contra a ideologia dogmática de nossos adversários.

Na luta pelo apoio moral dos povos do mundo, a falta de uma sólida filosofia deixa o Ocidente em grande desvantagem. Há muito que o estado de espírito de seus líderes intelectuais se vem caracterizando pela desilusão com seus princípios, pelo desprezo por suas realizações e pela preocupação exclusiva com a criação de “mundos melhores”. Não é com esse estado de espírito que se pode esperar ganhar adeptos. Se quisermos vencer a grande luta que se está travando no campo das idéias, devemos, antes de mais nada, saber em que acreditamos. Devemos também ter idéia clara daquilo que desejamos preservar, se não quisermos perder o rumo. Não menos necessária é uma afirmação explícita de nossos ideais em nossas relações com outros povos. Atualmente, a política externa é muito mais uma questão do triunfo de uma ou de outra filosofia política; e nossa própria sobrevivência pode depender de nossa capacidade de congregar uma parte suficientemente significativa do mundo em torno de um ideal comum.

Teremos de fazer isto em condições muito desfavoráveis. Considerável parcela do mundo absorveu as idéias da civilização ocidental e adotou seus ideais numa época em que o Ocidente havia perdido a confiança em si mesmo e, em boa parte, a fé nas tradições que constituem a base de sua grandeza. Foi uma época em que os intelectuais ocidentais já haviam até certo ponto abandonado a própria fé na liberdade, a qual, ao permitir ao Ocidente utilizar plenamente as forças responsáveis pela evolução de toda civilização, tornara possível a rapidez sem precedentes de seu crescimento. Consequentemente, a educação ocidental recebida pelos cidadãos das nações menos desenvolvidas que se tornaram divulgadores de idéias para seu próprio povo não enfatizava tanto o modo como a civilização ocidental havia evoluído, mas principalmente os sonhos de alternativas que o próprio sucesso dessa civilização havia gerado.

Isto é particularmente trágico porque, se de um lado os princípios, com os quais esses discípulos do Ocidente pautam seu comportamento, pode permitir que seus países imitem mais rapidamente algumas das realizações do mundo ocidental, por outro impedirão que esses países prestem sua própria contribuição. Nem tudo que é fruto do desenvolvimento histórico do Ocidente pode ou deve ser transplantado para outras culturas; e, qualquer que seja a civilização que venha a surgir nas nações influenciadas pelo Ocidente, assumirá uma feição própria mais depressa, se puder desenvolver-se livremente, do que se uma forma lhe for imposta de cima para baixo. Se é verdade, como se objeta às vezes, que a condição necessária para uma evolução espontânea — o espírito de iniciativa individual — está ausente, com certeza, sem este espírito não se poderá desenvolver nenhuma civilização viável, onde quer que seja. Se esse espírito estiver mesmo ausente, a primeira tarefa deve ser despertá-lo; e isso poderá ser feito por um regime de liberdade, mas não por um sistema de arregimentação.

Quanto ao Ocidente, devemos esperar que, aqui, ainda exista um amplo consenso com respeito a certos valores fundamentais. Mas este consenso já não é mais explícito; e, para que tais valores voltem a predominar, há urgente necessidade de sua reafirmação e defesa. Aparentemente, não existe nenhuma obra que apresente um quadro completo da

filosofia na qual uma teoria liberal coerente se possa fundamentar nenhuma obra à qual uma pessoa que deseje compreender seus ideais possa recorrer. Existem várias obras históricas admiráveis que descrevem a evolução das “Tradições Políticas do Ocidente”. Mas, embora tais obras mostrem que “o objetivo da maioria dos pensadores ocidentais tem sido estabelecer uma sociedade na qual todo indivíduo, com um grau mínimo de dependência dá autoridade discricionária de seus governantes, gozaria dos privilégios e da responsabilidade de determinar sua própria conduta, com base numa estrutura de deveres e direitos previamente definida”,<sup>5</sup> não conheço nenhuma obra que explique o que isto significa em função dos problemas concretos de nossa época ou em que se fundamenta a justificativa última desta idéia.

Nos últimos anos, foram feitos importantes esforços para dissipar equívocos que prevaleceram por longo tempo com respeito aos princípios da política econômica de uma sociedade livre. Não desejo subestimar o que foi feito para esclarecer esses princípios. Contudo, embora eu ainda me considere principalmente um economista, cada vez mais acredito que as respostas a muitos problemas sociais prementes de nossa época se encontram, em última análise, no reconhecimento de princípios externos ao aspecto técnico da economia ou a qualquer outra disciplina isolada. Embora eu tenha iniciado esta obra a partir de uma preocupação original com problemas de política econômica, aos poucos fui levado à ambiciosa e talvez presunçosa tarefa de abordá-los mediante uma reformulação abrangente dos princípios básicos de uma filosofia da liberdade.

Entretanto, não tento desculpar-me por ter-me aventurado muito além do campo cujos detalhes técnicos presumo dominar. Para retomarmos uma concepção coerente de nossos objetivos, será preciso empreender com maior frequência tentativas semelhantes. Na verdade, uma lição que aprendi com a preparação deste livro é que nossa liberdade se encontra ameaçada em muitos campos porque estamos demasiado propensos a deixar que os especialistas decidam por nós ou a aceitar de forma excessivamente passiva e não crítica a opinião de especialistas sobre problemas dos quais eles conhecem profundamente apenas um pequeno aspecto. Mas, já que o problema do eterno conflito entre o economista e os outros especialistas aparecerá frequentemente neste livro, quero deixar bem claro que o economista *não* se pode arrogar um conhecimento especial segundo o qual poderia coordenar os esforços de todos os outros especialistas. Ele pode, isto sim, afirmar que, como sua preocupação profissional é com os principais objetivos conflitantes, ele, mais do que outros especialistas, sabe que a mente humana não consegue apreender todo o conhecimento que orienta as ações da sociedade e está consciente, portanto, da conseqüente necessidade de um mecanismo impessoal, independente de julgamentos humanos individuais, que coordene os esforços de cada um. É sua preocupação com os processos impessoais da sociedade, em que se utiliza mais conhecimento do que qualquer indivíduo ou grupo organizado de indivíduos pode ter, que coloca os economistas em constante antagonismo com as ambições de outros especialistas que exigem poderes de controle porque acham que seu conhecimento particular não é levado em conta na sua devida proporção.

De certa maneira, este livro é, ao mesmo tempo, mais e menos ambicioso do que o leitor poderia esperar. Não se preocupa basicamente com os problemas de um país em especial, ou de um período determinado, mas, pelo menos nos capítulos iniciais, com princípios que pretendem ter validade universal. A concepção e o plano do livro devem-se à convicção de que as mesmas correntes intelectuais, sob diferentes nomes e disfarces, minaram a crença na liberdade no mundo inteiro. Para que possamos combater essas tendências de forma eficiente, devemos entender os elementos comuns que estão na raiz de todas as suas manifestações. Também devemos lembrar que a tradição de liberdade não é criação exclusiva de nenhum país e que nenhuma nação detém de forma exclusiva o segredo de como promovê-la, mesmo nos nossos dias. O principal objeto de meu estudo não são as instituições ou os programas políticos dos Estados Unidos ou da Grã-Bretanha, mas os princípios que estes países elaboraram baseados nos fundamentos oferecidos pelos gregos antigos, pelos italianos do começo da Renascença e pelos holandeses e aos quais franceses e alemães prestaram importantes contribuições. Além disso, meu objetivo não será apresentar um pormenorizado programa de política de governo, mas definir os critérios pelos quais determinadas medidas devem ser julgadas a fim de que se ajustem a um regime de liberdade. Se me considerasse capaz de planejar um programa abrangente de política de governo, eu me estaria opondo ao espírito do livro. Tal programa, afinal, deve surgir da aplicação de uma filosofia comum aos problemas cotidianos.

Embora não seja possível definir adequadamente um ideal sem contrapô-lo constantemente a outros, meu objetivo não é fundamentalmente crítico.<sup>(5b)</sup> Minha intenção é abrir portas para a evolução futura ao invés de fechar outras, ou melhor, impedir que alguma dessas portas se feche, como invariavelmente acontece quando o Estado assume o controle exclusivo de certas áreas. Chamo a atenção para a tarefa positiva de aperfeiçoar nossas instituições; e, mesmo que eu possa apenas indicar rumos recomendáveis para a evolução, pelo menos procurei preocupar-me não tanto com os acidentes que devem ser aplainados como com os caminhos que precisam ser abertos.

Como afirmação de princípios gerais, o livro necessariamente trata das questões básicas de filosofia política, mas aborda problemas mais concretos à medida que avança. Das três partes de que é constituído, a primeira procura mostrar por que desejamos a liberdade e o que ela traz. Isto implica o exame dos fatores que determinam a evolução de todas as civilizações. Nesta parte, a discussão será sobretudo teórica e filosófica, se é que esta palavra é a mais adequada para definir o campo em que a teoria política, a ética e a antropologia convergem. A ela segue-se uma análise das instituições que o homem ocidental criou para garantir a liberdade individual. Entramos, então, no campo da jurisprudência e abordaremos seus problemas do ponto de vista histórico. Entretanto, a óptica principal desta evolução não será a do direito, nem a da história. Estudaremos o surgimento de um ideal, na maioria das vezes percebido apenas de forma vaga e imperfeita, e que ainda necessita de esclarecimento para que possa servir de base para a solução dos problemas de nosso tempo.

Na terceira parte do livro, esses princípios serão testados mediante sua aplicação a algumas das questões econômicas e sociais mais críticas da atualidade. Os tópicos que selecionei pertencem às áreas nas quais uma escolha errada das possibilidades que se oferecem terá maior probabilidade de pôr em perigo a liberdade. Sua análise tem a finalidade de mostrar quantas vezes a busca dos mesmos objetivos por métodos diferentes pode aperfeiçoar ou destruir a liberdade. Trata-se, na maioria, de tópicos a respeito dos quais a economia em seu sentido mais técnico não nos oferece elementos suficientes de orientação para formular uma política e que só podem ser analisados adequadamente no âmbito de uma estrutura mais ampla. Mas as questões complexas que cada um deles levanta não podem, evidentemente, ser enfocadas de maneira exaustiva neste volume. Sua análise serve principalmente como exemplo do que seja o principal objetivo deste livro, isto é, o entrelaçamento da filosofia da liberdade, da jurisprudência e da economia da liberdade de que ainda necessitamos.

Este livro procura auxiliar à compreensão, não aguçar o entusiasmo. Embora, quando se escreve sobre liberdade, seja quase irresistível a tentação de apelar para a emoção, procurei conduzir a análise com um espírito tão sóbrio quanto possível. E, ainda que sentimentos expressos em termos como “dignidade do homem” e “beleza da liberdade” sejam nobres e louváveis, são descabidos numa tentativa de persuasão racional. Tenho consciência dos perigos de uma abordagem tão fria e puramente intelectual de um ideal que tem sido um sentimento sagrado para muitos e corajosamente defendido por muitas pessoas para as quais ele nunca constituiu um problema intelectual. Não acredito que a causa da liberdade venha um dia a prevalecer, a não ser que nossos sentimentos estejam envolvidos. Mas, embora os fortes instintos dos quais a luta pela liberdade sempre se nutriu representem seu apoio indispensável, não constituem orientação segura ou proteção infalível contra o erro. Os mesmos sentimentos nobres foram mobilizados para objetivos extremamente pervertidos. E, o que é ainda mais importante, como as idéias que minaram a liberdade pertencem principalmente à esfera intelectual, devemos contestá-las nessa mesma esfera.

Talvez alguns leitores tenham a incômoda sensação de que eu não considero o valor da liberdade individual um pressuposto ético indiscutível e de que, ao tentar demonstrar seu valor, possivelmente a defenda por motivos práticos. Seria um equívoco. Por outro lado, se quisermos convencer aqueles que ainda não compartilham de nossos pressupostos morais, não podemos simplesmente dar como certa sua validade. Devemos mostrar que a liberdade não é meramente um valor específico, mas que é a fonte e condição essencial da maioria dos valores morais. <sup>6</sup> O que uma sociedade livre oferece ao indivíduo é muito mais do que ele seria capaz de realizar se somente ele fosse livre. Portanto, não poderemos apreciar plenamente o valor da liberdade enquanto não soubermos em que medida uma sociedade de homens livres, como um todo, difere de uma sociedade em que prevalece a falta de liberdade.

Devo também alertar o leitor que a discussão nem sempre permanecerá no plano dos

altos ideais ou valores espirituais. Na prática, a liberdade depende de questões bastante prosaicas, e as pessoas que desejam preservá-la devem provar sua dedicação não só pela atenção que dispensam às preocupações ordinárias da vida pública, mas pelos esforços que estejam dispostas a dedicar à compreensão daquelas que o idealista muitas vezes considera comuns e, até, ignóbeis. Os líderes intelectuais do movimento pela liberdade muito freqüentemente se preocuparam apenas com as facetas da liberdade que mais lhes interessavam, e se esforçaram muito pouco para compreender as conseqüências das restrições à liberdade que não os afetavam diretamente. <sup>7</sup>

Para que nossa análise se mantenha, tanto quanto possível, concreta e objetiva, seu ponto de partida será necessariamente ainda mais elementar. O significado de algumas palavras indispensáveis tornou-se tão vago, que é essencial concordar desde o início quanto ao sentido que a elas atribuiremos. O termo “liberdade” é o que mais se desgastou, foi utilizado impropriamente e seu significado se desvirtuou tanto, que se chegou a dizer que “a palavra liberdade nada significa se não lhe atribuirmos um conteúdo específico, e, com um pouco de jeito, o termo assumirá o significado que desejamos”. <sup>8</sup> Portanto, teremos de começar explicando o que é esta liberdade de que estamos tratando. A definição não será precisa enquanto não analisarmos outros termos quase tão vagos, como “coerção”, “arbitrariedade” e “lei”, indispensáveis numa discussão sobre liberdade. Contudo, a análise destes conceitos foi transferida para o início da Parte II, a fim de que a aridez da explicação não nos impedisse de abordar questões mais substanciais.

Nesta tentativa de reafirmar uma filosofia de vida do homem em sociedade, que se desenvolveu gradualmente durante mais de 2 mil anos, fui encorajado pelo fato de que ela freqüentemente ressurgiu da adversidade com renovada força. Nas últimas gerações ela passou por um de seus períodos de decadência. Se, para alguns, especialmente os europeus, este livro parecer uma forma de investigação sobre a base racional de um sistema que não mais existe, devo esclarecer que, para que nossa civilização não entre em decadência, precisamos reavivar este sistema. Sua filosofia tornou-se estacionária no momento de sua maior influência, assim como freqüentemente progrediu quando se encontrava na defensiva. De fato, nos últimos cem anos progrediu muito pouco, e, atualmente, está na defensiva. Entretanto, as próprias críticas a tal sistema nos têm mostrado seus pontos vulneráveis, em sua forma tradicional. Não é preciso ser mais sábio que os grandes pensadores do passado para poder compreender melhor as condições essenciais à liberdade individual. A experiência dos últimos cem anos ensinou-nos muitas coisas que Madison ou Mill, Tocqueville ou Humboldt não puderam perceber.

O momento propício de reavivar esta tradição dependerá não só do êxito que alcançarmos em melhorá-la, mas também do estofamento moral de nossa geração. Essa tradição foi rejeitada numa época em que os homens não viam limites à sua ambição, porque é um credo modesto e até humilde, baseado numa considerável falta de confiança na sabedoria e capacidade humanas e na consciência de que, nos limites dentro dos quais podemos planejar, nem a melhor das sociedades conseguirá satisfazer todos os nossos desejos. Ela

**está tão distante do perfeccionismo como da pressa e impaciência do reformador apaixonado, cuja indignação diante de determinados males freqüentemente o impede de perceber o prejuízo e a injustiça que a concretização de seus planos tenderá a produzir. A ambição, a impaciência e a pressa são, às vezes, admiráveis nos indivíduos; são porém perniciosas quando orientam o poder de coerção e quando o aperfeiçoamento depende daqueles que, ao lhes ser conferida a autoridade, supõem que ela encerra sabedoria superior; e, portanto, o direito de impor suas idéias aos outros. Espero que nossa geração tenha aprendido que foi o perfeccionismo, de um tipo ou de outro, que freqüentemente destruiu qualquer grau de decência que as sociedades já chegaram a alcançar. <sup>9</sup> Com objetivos mais limitados, mais paciência e mais humildade poderemos, na verdade, fazer progressos maiores e mais rápidos do que fizemos quando orientados por “uma confiança orgulhosa e extremamente presunçosa na sabedoria transcendente e na clarividência desta época”. <sup>9b</sup>**

# PARTE I

## O Valor da Liberdade

**“Ao longo da história, oradores e poetas têm exaltado a liberdade, mas ninguém ainda nos ensinou por que a liberdade é tão importante. A visão da civilização como algo estático ou como algo em evolução deveria determinar nossa atitude diante destas questões. (...) Numa sociedade em evolução, qualquer restrição à liberdade limita o número de experiências possíveis, reduzindo, dessa forma, o ritmo do progresso. Em tal sociedade, a liberdade de ação não é assegurada ao indivíduo porque isso lhe dá maior satisfação, mas porque, se lhe for permitido escolher seu próprio caminho, poderá, de modo geral, servir-nos melhor do que se obedecesse às nossas ordens.”** ([10](#))

**H. B. PHILLIPS**

# *CAPÍTULO I - Liberdade e Liberdades*

“Nunca houve uma boa definição da palavra liberdade e, neste momento, o povo americano tem necessidade urgente de uma definição. Todos nos proclamamos a favor da liberdade: mas, embora usemos, a mesma palavra, não lhe atribuímos o mesmo significado... Eis duas *coisas* não só diferentes, mas incompatíveis, que têm o mesmo nome, liberdade.” (11)

ABRAHAM LINCOLN

## 1. Liberdade como Ausência de Coerção

Neste livro pretendemos analisar aquela condição do ser humano na qual a coerção que alguns exercem sobre outros se encontra reduzida, tanto quanto possível, no âmbito da sociedade. Ao longo deste trabalho, descreveremos este estado como um estado de liberdade.<sup>12</sup> Essa palavra (<sup>12nt</sup>) tem sido usada também para descrever muitos outros aspectos agradáveis da vida. Por isso, não seria muito proveitoso começar por questionar o que ela realmente significa.<sup>13</sup> Seria melhor definir, primeiramente, a condição à qual nos referimos quando usamos essa palavra e, então, analisar seus outros significados apenas para estabelecer mais claramente aquele que adotamos.

O estado no qual o homem não está sujeito a coerção pela vontade arbitrária de outrem<sup>14</sup> é freqüentemente chamado de liberdade “individual” ou “pessoal” e, sempre que quisermos lembrar ao leitor que é exatamente neste sentido que estamos empregando a palavra “liberdade”, usaremos a expressão “liberdade individual”. O termo “liberdade civil” costuma ser usado no mesmo sentido, mas procuraremos não empregá-lo, por ser possível confundi-lo com o que se denomina “liberdade política” - uma confusão praticamente inevitável, gerada pelo fato de que “civil” e “política” derivam, respectivamente, de palavras latina e grega com o mesmo significado.<sup>15</sup>

Essa definição provisória do significado da palavra “liberdade” já permite descrever um estado do qual o homem em sociedade espera aproximar-se, mas que dificilmente pode aspirar a realizar com perfeição. A tarefa de uma política de liberdade deve consistir, portanto, em minimizar a coerção ou seus efeitos negativos, ainda que não possa eliminá-la completamente.

Assim, o significado de liberdade que adotamos é, aparentemente, o significado original da palavra.<sup>16</sup> O homem, ou pelo menos o homem europeu, surgiu na história como membro de duas categorias distintas: a do homem livre e a do homem não livre, distinção esta que tinha um significado muito claro. A liberdade dos homens livres pode ter

variado consideravelmente, mas apenas quanto a um grau de independência que o escravo não possuía de forma alguma. Ela sempre significou a possibilidade de um indivíduo agir de acordo com os seus próprios planos e resoluções, em contraposição à condição do indivíduo que estava irre-vogavelmente sujeito à vontade de outrem, cuja decisão arbitrária poderia coagi-lo a agir de determinada maneira. Uma das mais velhas definições de liberdade é, portanto, “independência da vontade arbitrária de outrem”.

Esta antiga acepção de "liberdade" foi algumas vezes considerada seu sentido vulgar. No entanto, dada a grande confusão causada pelos filósofos em suas tentativas de aprimorar ou aperfeiçoar esse significado, seria recomendável aceitá-lo. Muito mais importante, porém, do que o fato de que corresponde ao significado original, é o de se tratar de um significado distinto, que define uma única e só coisa, um estado que é desejável por motivos diferentes daqueles que nos fazem desejar outras coisas também chamadas “liberdade”. Veremos que, em sentido estrito, essas várias “liberdades” não constituem espécies diferentes do mesmo gênero, mas estados totalmente diversos, freqüentemente conflitantes entre si e que por isso deveriam ser considerados fenômenos completamente distintos. Embora em alguns dos outros sentidos possa ser legítimo falar em tipos diferentes de liberdade, tais como “estar livre de algo” (“*freedoms from*”) e “ser livre para fazer algo” (“*freedoms to*”), em nosso sentido a “liberdade” é uma só, variando em grau mas não em tipo.

Neste sentido, “liberdade” refere-se exclusivamente a uma relação do homem para com seu semelhante,<sup>17</sup> que só é infringida pela coerção do homem pelo homem. Isso significa, especificamente, que a gama de possibilidades físicas entre as quais uma pessoa pode escolher em dado momento não tem relação direta com a liberdade. O alpinista que se encontra em uma posição perigosa e vê apenas um caminho para se salvar é indiscutivelmente um homem livre, embora dificilmente possamos afirmar que ele tenha alguma escolha. A maioria das pessoas ainda perceberá o significado original da palavra “livre” e compreenderá que, se esse mesmo alpinista caísse em uma fenda e não pudesse sair, ainda assim apenas em sentido figurado poderia ser considerado “não livre”, e referir-se a ele como “privado de sua liberdade” ou como “prisioneiro” equivaleria a usar estes termos em um sentido diferente daquele no qual são aplicados no relacionamento social.<sup>18</sup>

As possibilidades de ação de uma pessoa constituem, naturalmente, uma questão muito importante; diferente, entretanto, daquela em que se trata de estabelecer até que ponto, no momento de agir, essa pessoa pode seguir seus próprios planos e intenções, até que ponto o padrão de sua conduta é fruto de uma intenção individual, voltada para fins que vinha persistentemente buscando, e não para necessidades criadas por outros de modo a levá-la a fazer o que querem. A liberdade ou a falta de liberdade dos indivíduos não depende da gama de escolhas, mas da possibilidade de determinar sua conduta de acordo com suas pretensões correntes, ou da existência de alguém cujo poder lhe permite manipular as condições de modo a impor àqueles a sua vontade. Assim, liberdade

**pressupõe que o indivíduo tenha assegurada uma esfera privada, que exista certo conjunto de circunstâncias no qual outros não possam interferir.**

**Esse conceito de liberdade somente poderá ser definido de maneira mais precisa depois de havermos examinado o conceito de coerção, a ele relacionado. Faremos isso sistematicamente após considerarmos por que essa liberdade é tão importante. Mas, mesmo antes de tentarmos fazê-lo, vamos procurar delinear de modo mais preciso o caráter de nosso conceito, contrapondo-o a outros sentidos que a palavra liberdade adquiriu. Tais sentidos têm em comum com o significado original o fato de que também definem estados que a maioria dos homens considera desejáveis; e existem outras relações, entre esses diferentes sentidos, que explicam por que a mesma palavra é usada com todos esses significados. <sup>19</sup> Nossa tarefa imediata, no entanto, deve ser ressaltar as diferenças, tanto quanto possível.**

## 2. Em Contraposição a Liberdade Política

O primeiro significado de “liberdade” ao qual devemos contrapor nosso próprio uso do termo é aquele cujo sentido é reconhecidamente distinto. É o que geralmente se denomina “liberdade política”, a participação dos homens na escolha de seu governo, no processo legislativo e no controle da administração. Deriva da aplicação de nosso conceito a grupos de homens considerados como um todo, conferindo-lhes uma espécie de liberdade coletiva. No entanto, um povo livre, neste sentido, não é necessariamente um povo de homens livres, e não é preciso que o indivíduo compartilhe dessa liberdade coletiva para ser livre. Não se pode afirmar que os habitantes do Distrito de Colúmbia, ou os estrangeiros que residem nos Estados Unidos, ou os jovens que ainda não têm direito de voto, não desfrutam plena liberdade pessoal, simplesmente por não partilhar da liberdade política.<sup>21</sup>

Também seria absurdo dizer que os jovens que ingressam na vida ativa são livres porque concordam com a ordem social em que nasceram - uma ordem social para a qual provavelmente não conhecem alternativa e que mesmo toda uma nova geração, que pensasse de maneira diferente da dos pais, somente poderia modificar após ter atingido a idade madura. Mas este fato não os torna, ou não os torna necessariamente, não livres. A relação freqüentemente buscada entre essa concordância com a ordem política e a liberdade individual é uma das causas da atual confusão acerca de seu significado. É claro que qualquer um pode “identificar a liberdade... com o processo de participação ativa no poder público e na elaboração de leis públicas”.<sup>23</sup> Mas deve ficar claro que, se alguém estabelece essa identificação, se está referindo a um outro estado que não aquele no qual estamos interessados em nosso estudo, e que o emprego da mesma palavra para definir diferentes condições não significa que, em qualquer hipótese, uma equivale a outra ou a substitui.<sup>24</sup>

No caso, o perigo de confusão decorre do fato de que esse uso da palavra não deixa claro que uma pessoa pode escolher por meio do voto ou optar, por meio de contrato, por sua própria escravidão, renunciando assim à liberdade no sentido original. Não se poderia dizer, por exemplo, que um homem que por vontade própria, porém irrevogavelmente, vendeu seus serviços por anos e anos a uma organização militar, como a Legião Estrangeira, a partir daí continuaria livre, na acepção que damos à liberdade; ou que o jesuíta que vive de acordo com os ideais do fundador de sua ordem e se considera “um cadáver, sem inteligência nem vontade”, poderia ser chamado livre.<sup>25</sup> Talvez pelo fato de havermos visto milhões de pessoas votar a favor de sua completa servidão a um tirano, nossa geração tenha concluído que escolher seu próprio governo não significa, necessariamente, assegurar a liberdade. Além do mais, não teria sentido discutir o valor da liberdade se um regime aprovado pelo povo fosse, por definição, um regime de liberdade.

A aplicação do conceito de liberdade a uma coletividade, e não a indivíduos, torna-se clara quando falamos do desejo de um povo de se libertar do domínio estrangeiro e de determinar seu próprio destino. Neste caso, a palavra “liberdade” tem o sentido de ausência de coerção de um povo como um todo. Os partidários da liberdade individual em geral simpatizaram com tais aspirações de liberdade nacional, o que levou a uma constante porém incômoda aliança entre os movimentos liberais e nacionais durante o século XIX. Mas, embora o conceito de liberdade nacional seja análogo ao de liberdade individual, não é o mesmo, e a luta pela primeira nem sempre contribuiu para ampliar a segunda. Algumas vezes, isto levou as pessoas a preferir um déspota de sua própria raça a um governo liberal de uma maioria estrangeira e, freqüentemente, deu pretexto para violentas restrições à liberdade individual dos membros das minorias. Conquanto o desejo de liberdade do indivíduo e o desejo de liberdade do grupo ao qual o indivíduo pertence possam basear-se em sentimentos e opiniões semelhantes, ainda é necessário distinguir claramente os dois conceitos.

### **3. Em Contraposição a “Liberdade Interior”**

**Outro significado diferente da palavra “liberdade” é o de liberdade “interior” ou “metafísica” (às vezes, também, “subjéitiva”)<sup>26</sup>, talvez mais relacionado com a liberdade individual, sendo por isso mais facilmente confundido com ela. Refere-se à possibilidade de uma pessoa pautar-se em suas ações por sua própria vontade e consciência, por sua razão ou firme convicção e não por circunstâncias ou impulsos momentâneos. Entretanto, o oposto de “liberdade interior” não é a coerção exercida por outrem, mas a influência de emoções temporárias, ou a fraqueza moral ou intelectual. Se alguém não consegue fazer o que decidiu após serena reflexão, e se suas intenções ou forças o abandonam no momento decisivo e ele deixa de realizar aquilo que, de alguma maneira, ainda deseja, podemos dizer que ele “não é livre”, que é “escravo de suas paixões”. Ocasionalmente, também usamos esses termos quando dizemos que a ignorância ou a superstição impedem que as pessoas façam aquilo que fariam se tivessem melhor informação e proclamamos que “o conhecimento liberta”.**

**A possibilidade de uma pessoa ser ou não capaz de uma escolha inteligente entre alternativas, ou de agir em conformidade com a resolução por ela tomada, é distinta da possibilidade de outras pessoas lhe imporem ou não seus desejos. Evidentemente, os dois casos estão relacionados. As mesmas condições que constituem coerção para alguns serão, para outros, meras dificuldades normais a superar, dependendo da força de vontade de cada um. Neste caso, “liberdade interior” e “liberdade” no sentido de ausência de coerção determinarão, juntas, até que ponto uma pessoa pode fazer uso de seu conhecimento das oportunidades. A razão pela qual ainda é tão importante distinguir nitidamente as duas é a relação entre o conceito de “liberdade interior” e a confusão filosófica criada em torno do chamado “livre-arbítrio” (*“freedom of the will”*). Poucas idéias contribuíram mais para o descrédito do ideal de liberdade do que aquela, errônea, de que o determinismo científico destruiu as bases da responsabilidade individual. Voltaremos, posteriormente (no Capítulo V), a tratar desse assunto. Agora, queremos apenas alertar o leitor para essa confusão em particular e para o sofisma segundo o qual só estamos livres quando fazemos, de alguma forma, o que devemos fazer.**

## 4. Em Contraposição a Liberdade enquanto Poder

Não há equívoco mais perigoso, no que diz respeito ao conceito de liberdade individual, do que aquele em que se costuma incorrer ao se atribuir à palavra “liberdade” outro significado ao qual já nos referimos rapidamente: “liberdade” no sentido de possibilidade física “de fazer o que eu quero”,<sup>27</sup> o poder de satisfazer nossos desejos, ou o grau de escolha de alternativas que se oferecem. Esta espécie de “liberdade” aparece nos sonhos de muitas pessoas sob a forma da ilusão de que podem voar, de que não estão sujeitas à gravidade e podem movimentar-se “livres como um pássaro” para qualquer lugar, ou ainda de que têm o poder de modificar seu meio ambiente de acordo com sua vontade.

Este uso metafórico da palavra foi comum no passado mas, até relativamente pouco tempo atrás, poucas pessoas confundiam realmente a “liberdade” no sentido de “ausência de obstáculos”, a liberdade que significa onipotência, com a liberdade individual que pode ser assegurada por qualquer tipo de ordem social. Tal equívoco só se tornou perigoso depois de ter sido deliberadamente atrelado ao ideário socialista. Uma vez admitida essa identificação de liberdade com poder, não há limites para os sofismas pelos quais os atrativos da palavra “liberdade” podem ser usados para fundamentar medidas que destroem a liberdade individual.<sup>28</sup> São infundáveis os subterfúgios pelos quais é possível levar as pessoas a abrir mão de sua própria liberdade em nome da liberdade. Foi este equívoco que permitiu que a idéia de liberdade individual fosse substituída pela idéia de poder coletivo sobre as circunstâncias e que, em Estados totalitários, a liberdade fosse suprimida em nome da própria liberdade.

A transição do conceito de liberdade individual para o de liberdade enquanto poder foi facilitada pela tradição filosófica que, ao definir liberdade, utiliza a palavra “restrição” em lugar do que, neste estudo, denominamos “coerção”. Talvez “restrição” fosse uma palavra mais adequada em certos aspectos, desde que se tivesse sempre em mente que, em seu sentido estrito, pressupõe a ação de um agente humano restritivo.<sup>29</sup> Neste sentido, é útil lembrar que restrição da liberdade implica, em grande parte, impedir que as pessoas façam determinadas coisas, enquanto “coerção” dá ênfase à idéia de compelir as pessoas a fazer determinadas coisas. Ambos os aspectos são igualmente importantes: para sermos precisos, provavelmente deveríamos definir liberdade como a ausência de restrição e coerção.<sup>30</sup> Infelizmente, ambos os termos também foram usados para indicar agentes não humanos que influem sobre ações humanas; torna-se assim extremamente fácil deixar de definir liberdade como a ausência de restrição para defini-la como “ausência de obstáculos à realização de nossos desejos”<sup>31</sup> ou, de maneira ainda mais geral, como “ausência de impedimento externo”.<sup>32</sup> Isto equivale a interpretá-la como poder efetivo de fazer qualquer coisa que se queira.

Esta reinterpretação da liberdade é particularmente perigosa, pois influenciou profundamente seu emprego em certos países nos quais, de fato, a liberdade individual

ainda é, de modo geral, preservada. Nos Estados Unidos ela se tornou amplamente aceita como fundamento de uma filosofia política dominante nos círculos “liberais”. Famosos líderes intelectuais “progressistas”, como J. R. Commons<sup>33</sup> e John Dewey, difundiram uma ideologia na qual “liberdade é poder, poder efetivo de fazer coisas específicas” e “exigir liberdade é exigir poder”,<sup>34</sup> ao passo que a ausência de coerção é meramente “o lado negativo da liberdade” e “deve ser apreciada somente como um meio para a Liberdade, que é poder”.<sup>35</sup>

## 5. Esses Conceitos são Incomensuráveis

Essa confusão do conceito de liberdade enquanto poder com o de liberdade no seu sentido original conduz inevitavelmente à identificação de liberdade com riqueza,<sup>36</sup> e isto permite explorar todo o conteúdo atraente da palavra “liberdade” para reforçar uma exigência de redistribuição compulsória de riqueza. Entretanto, embora a liberdade e a riqueza constituam bens, desejados pela maioria das pessoas, e sejam necessárias à obtenção do que desejamos, ainda assim são coisas diferentes. Poder decidir a respeito de minha pessoa agindo de acordo com minha própria escolha e o fato de as possibilidades entre as quais eu escolho serem muitas ou poucas são questões inteiramente diferentes. O cortesão que vive no luxo, mas está sujeito à vontade de seu príncipe, pode ser muito menos livre do que o camponês pobre ou o artesão e menos capaz de viver sua própria vida e de escolher as próprias oportunidades de sentir-se útil. Do mesmo modo, o general que comanda um exército ou o dirigente de um grande projeto de construção podem exercer enorme poder, em alguns aspectos até incontrolável, mas ainda assim podem ter menor margem de ação, estar mais à mercê de mudanças em suas intenções ou planos a uma simples palavra de um superior, ter menos liberdade de alterar suas próprias vidas ou de decidir o que para eles é mais importante, do que o mais pobre lavrador ou pastor.

Para que possamos analisar o conceito de liberdade com alguma clareza, sua definição não deve levar em conta se as pessoas consideram a liberdade algo que querem para si. Provavelmente, algumas pessoas não dão valor à liberdade que constitui objeto deste estudo ou não percebem que ela lhes permite usufruir benefícios, pessoas que estarão prontas para trocá-la por outras vantagens. É possível até que elas considerem a necessidade de agir de acordo com seus próprios planos e decisões mais um entrave do que uma vantagem. No entanto, a liberdade pode ser desejável, mesmo que nem todas as pessoas façam uso dela. Teremos de verificar se os benefícios que a maioria auferir da liberdade dependem do uso que ela faz das oportunidades que a liberdade lhe oferece e se a justificativa filosófica da liberdade se baseia realmente no fato de que a maioria das pessoas a deseja para si. Pode ocorrer que os benefícios de uma situação em que há liberdade para todos não decorram daquilo que grande parte das pessoas supõe serem seus efeitos. Pode até ocorrer que a liberdade exerça seus efeitos benéficos tanto pela disciplina que ela própria nos impõe quanto pelas oportunidades mais óbvias que oferece.

Acima de tudo, devemos reconhecer, no entanto, que podemos ser livres e, mesmo assim, infelizes. Liberdade não implica a posse de todos os bens<sup>37</sup> ou a ausência de dificuldades. É certo que ser livre pode significar liberdade de morrer de fome, de cometer erros que redundarão em perdas ou, ainda, de correr riscos mortais. No sentido em que empregamos a palavra, o mendigo sem vintém que leva uma vida precária, baseada na constante improvisação, é, realmente, mais livre que o conscrito com toda sua segurança e relativo conforto. Mas, se a liberdade, portanto, nem sempre pode parecer o melhor de todos os outros bens, ainda assim se trata de um bem distinto, que necessita de um nome distinto. E, embora “liberdade política” e “liberdade interior” constituam acepções alternativas do termo, há muito tempo usadas, que, com um pouco de cuidado, podem ser empregadas sem causar confusão, não se pode tolerar a utilização da palavra “liberdades” no sentido de “poder”.

De qualquer maneira, porém, não há razão para se supor que, como empregamos a mesma palavra, essas “liberdades” sejam espécies diferentes do mesmo gênero. Isto gera perigosas tolices, uma armadilha verbal que leva às conclusões mais absurdas.<sup>38</sup> Liberdade no sentido de poder, liberdade política e liberdade interior não são condições da mesma natureza que a liberdade individual: sacrificar parte de uma, a fim de obter uma parcela maior da outra, não nos permitirá ganhar um elemento comum de liberdade. Isto talvez nos permita obter um bem em troca de outro. Mas afirmar que exista um elemento comum que justifique falar do que esta troca implica para a liberdade é puro obscurantismo, o mais primitivo realismo filosófico, o qual supõe que, por definirmos essas condições com uma única e mesma palavra, elas necessariamente têm, também, um elemento comum. Entretanto, nós as queremos por motivos diferentes, e sua presença ou ausência têm efeitos diferentes. Se temos de escolher entre elas não podemos fazê-lo debatendo se a liberdade como um todo será ampliada mas somente decidindo qual dessas condições é mais preciosa para nós.

## 6. Liberdade e Escravidão

Afirma-se, muitas vezes, que nosso conceito de liberdade é meramente negativo.<sup>39</sup> É isso é verdade, no sentido de que a paz é também um conceito negativo, assim como são negativas a segurança, a calma, ou ainda a ausência de qualquer mal ou impedimento. A liberdade pertence justamente a essa classe de conceitos: ela define a ausência de um obstáculo determinado - a coerção do homem pelo homem. Somente se toma positiva mediante o uso que dela fazemos. A liberdade não nos assegura qualquer oportunidade específica, mas deixa a nosso critério a forma de usar as circunstâncias nas quais nos encontramos.

Porém, se os usos da liberdade são muitos, a liberdade é uma só. As liberdades aparecem somente quando há falta de liberdade: trata-se de privilégios especiais e isenções que grupos e indivíduos podem conseguir, enquanto o resto da sociedade não é de todo livre. Historicamente, o caminho da liberdade conduziu à conquista de certas liberdades. Mas

ter permissão para fazer certas coisas não é liberdade, embora isso possa ser considerado “uma liberdade”; e, conquanto liberdade seja compatível com a proibição de fazer certas coisas, ela não existe se o indivíduo necessita de permissão para fazer a maioria das coisas que está apto a fazer. A diferença entre liberdade e liberdades é a mesma que existe entre uma condição na qual é permitido tudo o que não seja proibido por normas gerais e outra, na qual é proibido tudo que não seja explicitamente permitido,

Se examinarmos mais uma vez a distinção elementar que existe entre liberdade e escravidão, poderemos verificar que o caráter negativo da liberdade de modo algum reduz seu valor. Já dissemos que o sentido no qual usamos esta palavra corresponde ao seu significado mais antigo. Se observarmos a diferença real que distinguia a posição de um homem livre da situação de um escravo, poderemos definir melhor este significado. Nosso conhecimento sobre isso é considerável em relação às condições das mais velhas comunidades livres - as cidades da Grécia antiga. Os numerosos decretos de libertação dos escravos que foram encontrados dão-nos um quadro bem claro dos conceitos fundamentais. A aquisição da liberdade normalmente conferia quatro direitos. Os decretos para a emancipação dos escravos davam a estes, primeiro, “situação legal como membro protegido da comunidade”; segundo, “imunidade contra prisão arbitrária”; terceiro, “o direito de se dedicar ao trabalho desejado”; e quarto, “o direito de ir e vir de acordo com sua própria escolha”. [40](#)

Nessa lista está a maioria das condições que, nos séculos XVIII e XIX, eram consideradas essenciais à liberdade. Ela omite o direito à propriedade somente porque até o escravo podia usufruí-lo.<sup>[41](#)</sup> Com a inclusão desse direito, a lista contém todos os elementos necessários para proteger um indivíduo da coerção; porém nada menciona a respeito das outras liberdades já citadas, sem falar em todas as “novas liberdades” que ultimamente vêm sendo apresentadas em substituição à liberdade. Evidentemente, um escravo não se tornará livre pela mera obtenção do direito de voto; e não será, tampouco, um grau qualquer de “liberdade interior” que fará dele algo mais do que um escravo - embora muitos filósofos idealistas tenham tentado convencer-nos do contrário. Do mesmo modo, nenhum luxo ou conforto, nem qualquer grau de poder que ele possa exercer sobre outros homens ou sobre os recursos naturais, irá alterar sua dependência da vontade arbitrária de seu senhor. Mas, se ele estiver sujeito apenas às mesmas leis às quais estão sujeitos todos os seus concidadãos, se for imune ao confinamento arbitrário e livre na escolha de sua atividade, e se tiver liberdade de possuir e adquirir propriedade, nenhum outro homem ou grupo de homens poderá forçá-lo a agir de acordo com sua vontade.

## 7. A Liberdade, a Coerção e a Lei

Nossa definição de liberdade depende do significado do conceito de coerção e não será exata enquanto não definirmos este termo. Na realidade, também tentaremos indicar o sentido exato de algumas idéias intimamente relacionadas, especialmente arbitrariedade e normas gerais ou leis. Logicamente, deveríamos agora fazer uma análise desses conceitos. Não podemos de todo evitar isso. Mas, antes de pedir ao leitor que nos acompanhe no que pode parecer a tarefa árida de dar significados precisos a certas palavras, tentaremos explicar por que à liberdade, como nós a definimos, é tão importante. Portanto, daremos continuidade ao nosso esforço em busca de uma definição precisa somente no começo da segunda parte deste livro, na qual examinaremos os aspectos legais de um regime de liberdade. Por enquanto, é suficiente apresentar apenas algumas observações, antecipando os resultados da análise mais sistemática da coerção. Desta maneira resumida essas observações necessariamente parecerão algo dogmáticas e, por isso, terão de ser mais tarde justificadas.

Entendemos por “coerção” o controle exercido sobre uma pessoa por outra em termos de ambiente ou de circunstâncias, a ponto de, para evitar maiores danos, aquela ser forçada a agir para servir aos objetivos desta e não de acordo com um plano coerente que ela própria elaborou. O indivíduo torna-se incapaz de usar sua própria inteligência e conhecimento ou mesmo de se orientar por seus objetivos e idéias, exceto no sentido de escolher o menor dos males numa situação que lhe é imposta por outra pessoa. A coerção é maléfica precisamente porque anula o indivíduo enquanto ser que pensa e avalia, fazendo dele um mero instrumento dos fins de outrem. A livre ação, graças à qual um indivíduo persegue seus próprios objetivos pelos meios que seu conhecimento lhe indica, deve basear-se em informações que não podem ser moldadas de maneira arbitrária por outrem. Ela pressupõe a existência de uma esfera conhecida, em que as circunstâncias não podem ser criadas por outra pessoa de modo a oferecer uma única escolha prescrita.

Entretanto, a coerção não pode ser totalmente evitada, porque a única maneira de impedi-la é pela própria ameaça de coerção.<sup>42</sup> A sociedade livre tem resolvido esse problema conferindo o monopólio da coerção ao Estado <sup>43</sup> e tentando limitar esse poder a circunstâncias em que a ação do Estado é necessária para impedir a coerção exercida pelos indivíduos. Isto só será possível se o Estado proteger as esferas privadas conhecidas contra a interferência de outras pessoas e, também, se forem delimitadas essas esferas privadas, não por designação específica, mas pela criação de condições nas quais o indivíduo pode determinar sua própria esfera, pautando-se em normas que lhe dirão qual será a atitude do governo em diferentes tipos de situações.

A coerção que um governo ainda precisará usar para este fim é reduzida ao mínimo, tornando-se tão inócua quanto possível, graças às restrições impostas por normas gerais conhecidas, de maneira que um indivíduo, na maioria das vezes, nunca precisará sofrer

**coerção, a não ser que se coloque numa situação em que saiba que será coagido. Mesmo quando não se pode evitar a coerção, ela é privada de seus efeitos mais prejudiciais quando se restringe a deveres limitados e previsíveis ou, pelo menos, quando é independente da vontade arbitrária de outra pessoa. Tornando-se essa coerção impessoal e dependente de normas gerais abstratas, cujos efeitos sobre os indivíduos não podem ser previstos na época em que as normas são estabelecidas, até os atos coercitivos do governo se transformam em dados pelos quais o indivíduo pode pautar seus próprios planos. Sendo o resultado de circunstâncias que o indivíduo criou para si, a coerção prevista pelas normas gerais conhecidas passa então a constituir um instrumento auxiliar do indivíduo na busca de seus próprios objetivos e não um meio a ser usado para alcançar objetivos de outrem.**

# *CAPÍTULO II - Os Poderes Criativos de uma Civilização Livre*

“A civilização avança graças à ampliação do número de operações importantes que podemos realizar sem pensar. As operações da mente são como cargas de cavalaria em uma batalha - seu número é estritamente limitado, exigem cavalos novos e só devem ser realizadas em momentos decisivos.”<sup>(44)</sup>

A. N. WHITEHEAD

## 1. A Civilização e o Desenvolvimento do Conhecimento

A máxima socrática, segundo a qual o reconhecimento da nossa ignorância é o começo da sabedoria, tem um significado profundo para a nossa compreensão da sociedade. Para isso, em primeiro lugar, é preciso que tomemos consciência da inevitável ignorância dos homens a respeito de muitas coisas que lhes permitem alcançar seus objetivos. A maioria das vantagens da vida em sociedade, especialmente em suas formas mais avançadas, que chamamos “civilização”, esta no fato de que o indivíduo se beneficia de um volume muito maior de conhecimentos dos que consegue perceber conscientemente. Poder-se-ia dizer que a civilização começa quando o indivíduo, na busca de seus objetivos, utiliza um volume de conhecimentos muito maior do que o adquirido por ele próprio, podendo transcender os limites de sua ignorância recorrendo a um conhecimento que não possui.

Pouco se atentou para o fato fundamental da inelutável ignorância dos homens a respeito da maioria das bases em que assenta o processo da civilização. Filósofos e estudiosos da sociedade têm geralmente atenuado sua importância, considerando-a uma imperfeição menor, que poderia ser mais ou menos desprezada. Mas, embora a análise de problemas sociais e morais baseada no pressuposto do conhecimento perfeito possa ocasionalmente ser útil como exercício preliminar de lógica, ela é de pouca utilidade quando se tenta explicar o mundo real. Tais problemas esbarram na “dificuldade prática” de que nosso conhecimento está, de fato, muito longe da perfeição. Talvez seja perfeitamente natural que os cientistas tendam a salientar o que sabemos; mas no campo social, onde o que não sabemos é freqüentemente bem mais importante, o efeito desta tendência pode ser muito enganador. Muitas construções utópicas não têm nenhum valor porque seguem a orientação dos teóricos ao supor que dispomos de um conhecimento perfeito.

Deve-se admitir, porém, que nossa ignorância é um assunto particularmente difícil de ser analisado. Em princípio, parece até mesmo impossível, por definição, falar de modo racional a seu respeito. Evidentemente, não podemos discutir de maneira inteligente algo

sobre o que nada sabemos. Precisamos, pelo menos, ser capazes de formular as questões, ainda que não conheçamos as respostas. Isso exige algum conhecimento autêntico do universo que estamos discutindo. Para compreender o funcionamento da sociedade, devemos tentar definir a natureza geral e o grau de nossa ignorância neste campo. Se não podemos enxergar no escuro, devemos ser capazes de distinguir os contornos das zonas escuras.

O equívoco do enfoque habitual aparece claramente quando examinamos o significado da afirmação de que o homem criou sua civilização e, portanto, também pode mudar as suas instituições a seu bel-prazer. Essa afirmação somente se justificaria se o homem tivesse criado deliberadamente a civilização em plena consciência dos efeitos de seus atos ou, pelo menos, se soubesse, efetivamente, como ela se estava perpetuando. Em certo sentido, o homem, de fato, criou sua civilização. Ela é o produto das suas ações, ou melhor, das ações de algumas centenas de gerações. No entanto, isso não quer dizer que a civilização seja o produto de um projeto humano, ou mesmo que o homem saiba do que depende seu funcionamento ou existência através dos tempos.<sup>45</sup>

Toda a teoria de que o homem já surge dotado de uma mente capaz de conceber a civilização e logo trata de implantá-la é fundamentalmente errada. O homem não impôs, simplesmente, ao mundo um modelo criado por sua mente. Sua própria mente é um sistema em constante mudança, como resultado de seu esforço de adaptação ao ambiente. Seria um erro acreditar que, para alcançar um nível de civilização mais elevado, temos apenas de pôr em prática as idéias que hoje predominam. Para evoluir, devemos permitir uma revisão contínua das concepções e ideais presentes, que a experiência futura exigirá. Somos tão incapazes de imaginar o que será, ou poderá ser, a civilização daqui a quinhentos, ou até mesmo cinquenta anos, como nossos antepassados medievais ou até nossos avós eram incapazes de prever o nosso estilo de vida.<sup>46</sup>

A idéia de que o homem constrói conscientemente sua civilização provém de um intelectualismo errado, que considera a razão humana algo externo à natureza, com conhecimento e capacidade de raciocínio independentes da experiência. Mas a evolução da mente humana faz parte da evolução da civilização; é o nível de civilização em dado momento que determina a dimensão e as possibilidades dos objetivos e valores humanos. A mente nunca pode prever seu próprio avanço. Embora devamos sempre lutar pela realização de nossos objetivos presentes, devemos também deixar que as novas experiências e os acontecimentos futuros decidam quais desses objetivos serão realizados.

Pode ser exagero afirmar, como um antropólogo moderno, que “não é o homem que controla a cultura, mas exatamente o oposto”. Mas é útil que ele nos lembre que “somente nossa profunda e total ignorância da natureza da cultura nos faz crer que nós a dirigimos e controlamos”.<sup>47</sup> Ele faz pelo menos uma importante correção à concepção intelectualista. Sua advertência nos ajuda a formar uma imagem mais verdadeira da

**incessante interação entre nossa luta consciente por aquilo que nosso intelecto supõe ser realizável e a influência das instituições, tradições e costumes que, em conjunto, muitas vezes acabam produzindo algo muito diferente daquilo que pretendíamos.**

**Em realidade, o conhecimento consciente, que orienta as ações do indivíduo, constitui apenas uma parte das condições que lhe permitem alcançar seus fins. Em primeiro lugar, sabemos que a própria mente do homem é produto da civilização na qual ele cresceu, quase sem se dar conta da experiência que a formou - experiência da qual se utiliza e que está incorporada nos hábitos, convenções, linguagem e princípios morais que a constituem. Em segundo lugar, é preciso considerar que o conhecimento que a mente individual coordena conscientemente é apenas uma pequena parte do conhecimento que, a cada momento, contribui para o êxito de seus atos. Quando nos damos conta de que o conhecimento de outras pessoas constitui uma condição essencial ao êxito da busca de nossos objetivos individuais, nossa ignorância das situações que condicionam os resultados da nossa ação parece simplesmente desconcertante. O conhecimento existe apenas enquanto conhecimento individual. Falar do conhecimento da sociedade como um todo não é mais que uma metáfora. A soma dos conhecimentos de todos os indivíduos não existe, em parte alguma, como um todo integrado. O grande problema está em descobrir de que modo todos podemos aproveitar esse conhecimento, que se encontra disperso, na forma de idéias separadas, parciais e, às vezes, conflitantes, nas mentes de todos os homens.**

**Em outras palavras, é principalmente porque a civilização nos permite aproveitar constantemente o conhecimento que não temos a nível individual e porque o uso que cada indivíduo faz de seu conhecimento particular pode contribuir para ajudar pessoas que ele não conhece a realizar seus objetivos, que os homens, enquanto membros de uma sociedade civilizada, podem prosseguir na busca de suas metas individuais com muito mais êxito do que se precisassem agir com seus próprios recursos. Sabemos muito pouco a respeito dos fatos específicos aos quais a atividade social como um todo se ajusta continuamente, para nos oferecer aquilo que nos acostumamos a esperar. Menos ainda sabemos das forças que produzem este ajustamento, coordenando de maneira apropriada a atividade individual. E nossa atitude, quando verificamos que mal sabemos por que motivos somos levados a cooperar, é, de um modo geral, mais de ressentimento do que de admiração ou curiosidade. Nosso impulso ocasional de arrebear todo o complicado mecanismo da civilização deve-se em grande medida a essa incapacidade do homem de compreender o que está fazendo.**

## **2. Os Diferentes Usos da Experiência**

**Seria, no entanto, um grande engano identificar a evolução da civilização com a evolução do conhecimento, se por “conhecimento” entendêssemos apenas o conhecimento explícito, consciente dos indivíduos, o conhecimento que nos permite dizer que isso ou aquilo é desta ou daquela forma.<sup>48</sup> E um erro maior ainda seria limitar a definição deste conhecimento ao conhecimento científico. É importante para a compreensão da nossa**

tese, nos capítulos posteriores, lembrarmos que, contrariamente a uma corrente moderna, <sup>49</sup> o conhecimento científico não esgota nem mesmo todo o conhecimento consciente e explícito do qual a sociedade se serve continuamente. Os métodos científicos da busca do conhecimento não podem satisfazer todas as necessidades que a sociedade tem de um conhecimento explícito. Nem todo conhecimento dos fatos específicos em constante modificação e continuamente usado pelo homem se presta à organização ou exposição sistemática; ele existe em grande parte disperso por um número incomensurável de indivíduos. O mesmo se aplica ao importante campo do conhecimento especializado, que não constitui conhecimento substantivo, mas apenas conhecimento a respeito de onde e como encontrar a informação desejada. <sup>50</sup> Para o propósito de nossa análise, porém, o mais importante não é esta distinção entre os diferentes tipos de conhecimento racional, e, quando falarmos de conhecimento explícito, consideraremos esses diferentes tipos em seu conjunto.

A evolução do conhecimento e a evolução da civilização representam o mesmo fenômeno somente se encararmos o conhecimento como algo que inclui todas as formas de adaptação do homem ao meio ambiente, nas quais foi incorporada a experiência passada. Neste sentido, nem todo conhecimento faz parte do nosso intelecto, nem nosso intelecto constitui a totalidade do nosso conhecimento. Nossos hábitos e habilidades, nossas atitudes emocionais, nossos implementos e nossas instituições são, neste sentido, adaptações à experiência passada que evoluíram pela eliminação seletiva da conduta menos adequada. Elas constituem o requisito fundamental para o êxito de uma ação, assim como nosso conhecimento consciente. Nem todos estes fatores não racionais subjacentes às nossas ações levam sempre ao sucesso; Alguns permanecem muito depois de perder sua utilidade e até mesmo quando já são mais um obstáculo do que um recurso. Contudo, são fatores indispensáveis: a própria utilização correta de nosso intelecto depende de seu emprego constante.

O homem se orgulha da ampliação do seu conhecimento. Mas, como conseqüência de tudo que ele criou, as limitações do seu conhecimento consciente e, portanto, o grau de ignorância subjacente a sua ação consciente também foram crescendo. Desde o despontar da ciência moderna, os grandes pensadores reconheceram que “o grau de ignorância aumentará com o avanço da ciência”. <sup>51</sup> Infelizmente, o progresso científico deu origem ao conceito vulgar, aparentemente aceito por muitos cientistas, de que nossa ignorância diminui constantemente e de que, portanto, poderíamos controlar de maneira mais abrangente e deliberada todas as atividades humanas. É por este motivo que as pessoas intoxicadas pelo avanço do conhecimento tantas vezes se tornam inimigas da liberdade. Enquanto a evolução do conhecimento da natureza revela constantemente novas áreas, a crescente complexidade da civilização que este conhecimento nos permite edificar dificulta a compreensão intelectual do mundo que nos rodeia. Quanto mais os homens sabem, mais se reduz a parcela do conhecimento que qualquer indivíduo consegue absorver. Quanto mais civilizada a sociedade, tanto mais o indivíduo desconhece os

elementos que sustentam o funcionamento de sua civilização. A própria divisão do conhecimento aumenta a ignorância do indivíduo.

### **3. Transmissão e Comunicação da Experiência**

Quando discutimos a transmissão e a comunicação do conhecimento, tínhamos em mente os dois aspectos do processo da civilização, que já distinguimos: a transmissão, através do tempo, do conhecimento já adquirido, e a comunicação, entre as pessoas de uma mesma época, de informações que orientam seus atos. Estes dois aspectos não podem ser separados nitidamente porque os instrumentos de comunicação entre as pessoas de uma mesma época pertencem à herança cultural que o homem constantemente utiliza na perseguição de seus objetivos.

Conhecemos profundamente este processo de acumulação e transmissão do conhecimento no campo da ciência, na medida em que mostra as leis gerais da natureza e as características concretas do mundo em que vivemos. Mas, embora seja esta a parte mais óbvia do conhecimento herdado e a parte principal daquilo que sabemos necessariamente, no sentido comum da idéia de “conhecer”, ainda constitui apenas uma parte; pois, além disso, dispomos de muitos instrumentos, no sentido mais amplo da palavra, que foram aperfeiçoados pelo homem e permitem que nos relacionemos com nosso meio ambiente. Estes, que são resultado da experiência de sucessivas gerações, nos foram legados por elas. E, tão logo surja um instrumento mais eficiente, será utilizado sem que saibamos por que é melhor ou até mesmo qual seria a alternativa.

Estes “instrumentos”, que o homem aperfeiçoou e constituem um aspecto tão importante da sua adaptação ao meio ambiente, incluem muito mais do que implementos materiais. Consistem, em grande parte, em formas de conduta que ele segue habitualmente sem saber por quê. Consistem naquilo que chamamos “tradições” e “instituições”, das quais o homem se serve porque lhe estão disponíveis como produto de um crescimento cumulativo, sem jamais terem sido planejadas por mente alguma. O homem, geralmente, desconhece não apenas por que utiliza instrumentos que possuem uma forma e não outra, mas também quantas coisas dependem de ele agir desta ou daquela maneira. Em geral, não sabe até que ponto o êxito dos seus esforços é determinado pelo fato de ele se conformar a hábitos dos quais sequer tem consciência. Isso, provavelmente, ocorre tanto com o homem civilizado como com o homem primitivo.

Concomitantemente à evolução do conhecimento consciente, sempre ocorre uma acumulação igualmente importante de instrumentos, neste sentido mais amplo, de condutas já testadas e adotadas em geral.

No momento, o objeto de nosso estudo não é tanto o conhecimento que desta forma nos foi transmitido, ou a formação dos novos instrumentos que serão utilizados no futuro, mas a maneira pela qual a experiência atual é utilizada para ajudar aqueles que não o

desenvolveram diretamente. Na medida em que isto for possível, deixaremos a análise do progresso através do tempo para o próximo capítulo e concentrar-nos-emos, neste, na maneira pela qual este conhecimento disperso e as diferentes habilidades, os diversos hábitos e oportunidades dos membros da sociedade, considerados individualmente, contribuem para produzir o ajuste de suas atividades a circunstâncias em constante mutação.

Cada alteração das condições tomará necessária alguma mudança na utilização dos recursos, na orientação e tipo de atividades humanas, nos hábitos e costumes. E cada mudança nos atos dos indivíduos que a experimentaram em primeiro lugar exigirá ajustes ulteriores, que gradativamente se estenderão a toda a sociedade. Assim, cada mudança cria, em certo sentido, um “problema” para a sociedade, embora nenhum indivíduo o perceba como tal; problema que é gradativamente “solucionado” por um novo ajuste global. Aqueles que participam do processo mal entendem por que estão agindo de determinada maneira, e não temos nenhum modo de prever quem será, a cada momento, o primeiro a tomar a medida adequada, ou as combinações especiais de conhecimentos e aptidões, atitudes pessoais e circunstâncias, que sugerirão a alguém a resposta conveniente, ou por que meios o seu exemplo será transmitido a outros que o seguirão. É difícil imaginar todas as combinações de conhecimentos e aptidões que deste modo passam a atuar e levam à descoberta de práticas adequadas ou expedientes que, uma vez encontrados, podem ser aceitos por todos. Mas a partir de incontáveis pequenos passos, que indivíduos anônimos realizam em seu comportamento rotineiro em circunstâncias modificadas, surgem os modelos que prevalecem, modelos tão importantes quanto as principais criações da mente, explicitamente reconhecidas e como tais transmitidas.

Determinar quem possuirá a combinação de aptidões e oportunidades que lhe permita encontrar as melhores soluções é algo tão imprevisível quanto determinar de que maneira ou por que processo tipos diferentes de conhecimentos e habilidades se combinam para solucionar os problemas.<sup>52</sup> A combinação mais adequada de conhecimentos e aptidões não é algo que se escolha por deliberação comum, por pessoas que buscam uma solução para os seus problemas mediante um esforço conjunto.<sup>53</sup> Ela resulta de um processo individual da imitação daqueles que tiveram êxito e da orientação proporcionada a estes indivíduos por sinais ou símbolos, tais como os preços oferecidos por seus produtos ou expressões de aprovação moral ou apreciação estética, conferidos àqueles que observaram padrões de conduta — ou seja, do fato de que esses indivíduos utilizam os resultados das experiências de outros.

O funcionamento do processo exige que cada indivíduo possa agir conforme seu conhecimento pessoal, sempre inimitável, pelo menos no que se refere a certas circunstâncias específicas, e que seja capaz de utilizar suas aptidões e oportunidades, dentro dos limites que conhece e visando a seus próprios objetivos individuais.

## **4. A Justificativa da Liberdade Baseia-se no Reconhecimento da Ignorância**

**Chegamos agora ao ponto em que a proposição principal deste capítulo ficará compreensível: a justificativa da liberdade individual fundamenta-se, principalmente, no reconhecimento da inevitável ignorância de todos os homens no que diz respeito à maioria dos fatores dos quais depende a realização dos nossos objetivos e do nosso bem-estar.** <sup>55</sup>

**Se existissem homens oniscientes, se pudéssemos conhecer não apenas tudo o que influi na realização dos nossos desejos atuais, mas também conhecer nossos desejos e necessidades futuras, não haveria muita razão para defendermos a liberdade. Por outro lado, a liberdade do indivíduo tornaria, evidentemente, impossível uma previsão perfeita. A liberdade é essencial para que o imprevisível exista; nós a desejamos porque aprendemos a esperar dela a oportunidade de realizar a maioria dos nossos objetivos. E, justamente porque o indivíduo sabe tão pouco e, mais ainda, como raramente podemos determinar quem de nós conhece mais, confiamos aos esforços independentes e competitivos de muitos a criação daquilo que desejaremos, quando tivermos a oportunidade de apreciá-lo.**

**Por mais humilhante que seja para o orgulho humano, devemos reconhecer que o progresso e até a preservação da civilização dependem de um máximo de oportunidades para que as coisas possam acontecer.** <sup>56</sup> Estas casualidades ocorrem graças à combinação de conhecimentos e atitudes, aptidões e hábitos adquiridos pelos indivíduos e também quando indivíduos treinados se defrontam com problemas específicos que estão preparados para solucionar. Nosso inevitável desconhecimento de tantas coisas significa que teremos de lidar, em grande parte, com probabilidades e acasos.

**Naturalmente, tanto na vida social quanto na individual, os acidentes favoráveis não ocorrem simplesmente. Devemos estar preparados para quando acontecerem.** <sup>57</sup> Mas, mesmo assim, ainda são acasos, e não se transformam em certezas. Envolvem riscos deliberada-mente aceitos, os possíveis reveses de indivíduos e grupos que têm tanto mérito quanto outros que prosperam, a possibilidade de fracassos ou de recaídas, até para a maioria, e apenas uma grande probabilidade de ganho. O máximo que podemos fazer é aumentar as possibilidades de que certa combinação de dons individuais e de circunstâncias leve à criação de algum novo instrumento ou ao aperfeiçoamento de um instrumento antigo e melhorar a perspectiva de que tais inovações se tornem rapidamente conhecidas por aqueles que podem beneficiar-se delas.

**Todas as teorias políticas pressupõem, evidentemente, que a maioria dos indivíduos é muito ignorante. Aqueles que defendem a liberdade diferem dos outros porque se incluem entre os ignorantes e porque incluem também os mais sábios. Comparada com a totalidade do conhecimento que é continuamente utilizado no processo evolutivo de**

**uma civilização dinâmica, a diferença que existe entre o conhecimento dos mais sábios e aquele que pode ser deliberadamente empregado pelos mais ignorantes é insignificante.**

**A tese clássica da necessidade de tolerância, invocada por John Milton e John Locke e reafirmada por John Stuart Mill e Walter Bagehot, baseia-se, obviamente, no reconhecimento desta nossa ignorância. Trata-se de uma aplicação especial de considerações gerais permitida por uma percepção não racionalista do funcionamento da nossa mente. Descobriremos ao longo deste trabalho que, embora não o percebamos habitualmente, todas as instituições da liberdade constituem adaptações a esta fundamental ignorância para que se possa lidar com possibilidades e probabilidades, mas não com a certeza. Não existe certeza na ação humana e é por esta razão que, para fazer o melhor uso do nosso conhecimento individual, devemos seguir as normas indicadas pela experiência como as mais adequadas de um modo geral, embora não saibamos quais serão as conseqüências de sua observância em casos específicos. <sup>(13)</sup>**

<sup>13</sup> Cf. A. P. Lerner, “The Backward-leaning Approach to Controls”, *J. P. E.*, LXV (1957), página 441: “As doutrinas do livre comércio são válidas como *normas gerais*, cujo uso é, geralmente, benéfico. Como ocorre com todas as normas gerais, existem casos particulares em que, se alguém conhecesse todas as circunstâncias possíveis no caso e todos os efeitos em todas as suas ramificações, melhor seria que a norma não fosse aplicada. Todavia, isso não significa que a norma seja errada, nem justifica que se deixe de aplicá-la quando, como normalmente acontece, não conhecemos todas as ramificações que tornariam o caso específico uma recomendável exceção”.

## 5. A Liberdade como Oportunidade para um Pequeno Número de Desconhecidos

O homem aprende pela frustração de suas esperanças. É óbvio que não devemos aumentar a imprevisibilidade dos acontecimentos com a criação de tolas instituições humanas. Na medida do possível, deveríamos eleger como objetivo a melhoria das instituições humanas, a fim de aumentar as possibilidades de previsão correta. Todavia, acima de tudo, deveríamos proporcionar o máximo de oportunidades para que indivíduos que não conhecemos aprendessem fatos que nós mesmos ainda desconhecemos e utilizassem este conhecimento em suas ações.

É graças aos esforços harmônicos de muitas pessoas que se pode utilizar uma quantidade de conhecimento maior do que aquela que um indivíduo isolado pode acumular ou do que seria possível sintetizar intelectualmente. E graças a essa utilização do conhecimento disperso é que se tornam possíveis realizações superiores às que uma mente isolada poderia prever. É justamente porque liberdade significa renúncia ao controle direto dos esforços individuais que uma sociedade livre pode fazer uso de um volume muito maior de conhecimentos do que aquele que a mente do mais sábio governante poderia abranger.

A partir destas premissas básicas sobre as quais se fundamenta a justificativa da liberdade, segue-se que não poderemos alcançar suas metas se limitarmos o uso da liberdade às circunstâncias especiais nas quais sabemos que será benéfica. Não é liberdade aquela concedida somente quando seus efeitos benéficos são conhecidos de antemão. Se soubéssemos de que forma a liberdade seria usada, não teríamos necessidade de justificá-la. Nunca conseguiremos os benefícios da liberdade, nunca alcançaremos os avanços imprevisíveis que ela possibilita, se ela não for também concedida nos casos em que sua utilização parecer indesejável. Portanto, não se pode alegar como argumento contra a liberdade individual que as pessoas freqüentemente abusam dessa liberdade. Liberdade significa, necessariamente, que cada um acabará agindo de uma forma que poderá desagradar aos outros. Nossa fé na liberdade não se baseia nos resultados previsíveis em determinadas circunstâncias, mas na convicção de que ela acabará liberando mais forças para o bem do que para o mal.

Segue-se, também, que a importância de termos liberdade de ação não está de modo algum relacionada com a perspectiva de nós, ou a maioria, estarmos, algum dia, em condições de utilizar tal possibilidade. Conceder apenas o grau de liberdade que todos têm a possibilidade de exercer significaria interpretar sua função de modo totalmente errado. A liberdade utilizada apenas por um homem entre um milhão pode ser mais importante para a sociedade e mais benéfica para a maioria do que qualquer grau de liberdade que todos nós poderíamos desfrutar. [58](#)

Poder-se-ia dizer até que, quanto menor a oportunidade de se fazer uso da liberdade para

determinado fim, mais preciosa ela será para a sociedade como um todo. Quanto menor a oportunidade, tanto mais grave será perdê-la quando surgir; pois a experiência que oferece será quase única. Por outro lado, é provavelmente correto dizer que a maioria não se interessa diretamente senão por uma parcela mínima das coisas importantes que uma pessoa deveria ter liberdade de fazer. A liberdade é tão importante justamente porque não sabemos como os indivíduos a usarão. Se não fosse assim, também seria possível chegar aos resultados da liberdade se a maioria decidisse o que os indivíduos deveriam fazer. Mas a ação da maioria está necessariamente restrita ao que já foi testado e averiguado, a questões que já obtiveram o consenso no processo de análise que deve ser precedido por diferentes experiências e ações de indivíduos diferentes.

Os benefícios que a liberdade me concede são, assim, em grande parte, o resultado do uso que outros fazem dela e, principalmente, dos usos dos quais eu nunca me poderia valer. Por isso, o mais importante para mim não é necessariamente a liberdade que eu próprio posso exercer. É muito mais importante que alguém possa experimentar tudo, do que a possibilidade de todos fazerem as mesmas coisas. Não é porque gostamos de poder fazer determinadas coisas, nem porque consideramos algum tipo de liberdade essencial à nossa felicidade, que temos direito à liberdade. O instinto que nos faz reagir contra qualquer restrição física, embora seja um aliado útil, nem sempre representa padrão seguro para justificar ou delimitar a liberdade. O importante não é o tipo de liberdade que eu próprio gostaria de exercer e sim o tipo de liberdade de que alguém pode necessitar para beneficiar a sociedade. Só poderemos assegurar essa liberdade a uma pessoa desconhecida se a conferirmos a todos.

Os benefícios da liberdade não são, portanto, limitados aos homens livres - ou, pelo menos, um homem não se beneficia apenas daqueles aspectos da liberdade dos quais ele próprio tira vantagem. Não há dúvida de que, ao longo da história, maiorias não livres se beneficiaram com a existência de minorias livres e as sociedades não livres de hoje se beneficiam daquilo que podem obter e aprender de sociedades livres. Evidentemente, os benefícios que obtemos com a liberdade de outros tornam-se maiores na medida em que cresce o número daqueles que podem exercer a liberdade. A tese que justifica a liberdade para alguns aplica-se, portanto, à liberdade para todos. Mas é ainda melhor para todos que alguns sejam livres do que ninguém, e, também, bem melhor que muitos possam gozar de plena liberdade do que todos terem uma liberdade restrita. O mais significativo é que a importância da liberdade de agir de determinada maneira nada tem com o número de pessoas que querem agir assim: a proporção poderia ser inversa. Uma consequência disto é que uma sociedade pode ser agrilhoadada por controles, embora a grande maioria possa não se dar conta de que a sua liberdade foi restringida de forma considerável. Se agíssemos a partir do pressuposto de que só é importante o uso que a maioria venha a fazer da liberdade, estaríamos criando uma sociedade estagnada com todas as características da falta de liberdade.

## **6. Liberdade de Pensamento e Liberdade de Ação**

As inovações imprevistas que aparecem constantemente ao longo do processo de adaptação consistirão, primeiramente, em novos arranjos ou modelos, em que se encontram coordenados os esforços de diferentes indivíduos, e em novas organizações para o uso de recursos, por natureza tão passageiras quanto as condições específicas que permitiram seu aparecimento. Haverá, em segundo lugar, modificações de instrumentos e de instituições, adaptadas às novas circunstâncias. Algumas delas serão também meras adaptações temporárias às condições do momento, enquanto outras constituirão melhoramentos que, por aumentar a versatilidade dos instrumentos e hábitos existentes, serão mantidos. Estes últimos representarão uma adaptação melhor, não apenas às circunstâncias específicas de tempo e espaço, mas a uma característica permanente do nosso meio. Nestas “formações” espontâneas <sup>59</sup> está incorporada uma percepção das leis gerais que governam a natureza. Esta incorporação cumulativa da experiência em instrumentos e formas de ação permitirá uma evolução do conhecimento explícito, de normas genéricas expressas que podem ser transmitidas pela linguagem de uma pessoa a outra.

Este processo de surgimento do novo pode ser melhor entendido na esfera intelectual quando seu resultado são idéias novas. Neste campo a maioria de nós percebe pelo menos alguns estágios individuais do processo; sabe necessariamente o que está ocorrendo e, por esta razão, em geral, reconhece a necessidade de liberdade. A maioria dos cientistas compreende que não podemos planejar o avanço do conhecimento, que na busca rumo ao desconhecido - e é isso que constitui a pesquisa - dependemos, em grande parte, dos caprichos dos gênios e das circunstâncias, e que o avanço científico, assim como uma idéia nova que surge na mente de um indivíduo, será a consequência de uma combinação de conceitos, hábitos e circunstâncias que a sociedade proporciona a um indivíduo, resultando tanto de acasos felizes quanto de um esforço sistemático.

Como percebemos mais facilmente que nossos avanços na esfera intelectual muitas vezes são fruto do imprevisto e do não planejado, somos levados a exagerar a importância da liberdade de pensamento e a ignorar a importância da liberdade de *ação*. Mas a liberdade de pesquisa e de opinião e a liberdade de expressão e discussão, cuja importância é plenamente compreendida, são significativas somente no último estágio do processo de descoberta de novas verdades. Enaltecer o valor da liberdade intelectual, em detrimento do valor da liberdade de ação, equivaleria a tomar o topo de um edifício como o todo. Novas idéias devem ser discutidas, diferentes pontos ajustados, porque estas idéias e pontos de vista surgem dos esforços, em circunstâncias sempre novas, de indivíduos que se valem, em suas tarefas concretas, dos novos instrumentos e formas de ação que eles assimilaram.

O aspecto não intelectual deste processo - a formação do meio ambiente material modificado, no qual o novo emerge - exige, para a sua compreensão e apreciação, um esforço de imaginação bem maior do que os fatores destacados pela perspectiva intelectualista. Embora às vezes possamos identificar os processos intelectuais que

conduziram a uma idéia nova, provavelmente nunca poderíamos reconstituir a seqüência e a combinação das contribuições que não levaram à aquisição do conhecimento explícito; provavelmente nunca poderíamos reconstituir os hábitos adequados e as aptidões que foram empregadas, os meios e as oportunidades utilizadas e o ambiente peculiar dos atores principais que permitiram aquele resultado. As nossas tentativas de compreender essa parte do processo não podem ir além de mostrar, em modelos simplificados, as forças que nele operam e de indicar o princípio geral e não o caráter específico das influências que atuam no caso. <sup>60</sup> Os homens sempre se preocupam apenas com o que sabem. Portanto, as características que, durante o processo, não são conhecidas ao nível da consciência costumam ser ignoradas e provavelmente nunca podem ser identificadas em detalhe.

Na realidade, estas características inconscientes, além de geralmente desprezadas, muitas vezes são consideradas um obstáculo e não uma contribuição ou uma condição essencial. Porque não são “racionais”, no sentido de serem utilizadas em nosso raciocínio, freqüentemente são consideradas irracionais, contrárias à ação inteligente. Todavia, embora a maior parte dos elementos não racionais que afetam nossa ação possa ser irracional neste sentido, a maioria dos “meros hábitos” e “instituições sem sentido”, que usamos e pressupomos em nossas ações, representa condições essenciais para a realização de nossos objetivos, constituindo formas de adaptação da sociedade que já demonstraram sua eficácia e utilidade, que estão sendo constantemente aperfeiçoadas e das quais depende a dimensão daquilo que podemos realizar. Embora seja importante descobrir suas falhas, nem por um momento poderíamos ir em frente sem confiar nelas constantemente.

A maneira pela qual aprendemos a organizar nosso dia, vestir-nos, comer, arrumar nossas casas, falar, escrever e utilizar outros incontáveis instrumentos e implementos da civilização, sem esquecer o *know-how* da produção e do comércio, dá-nos constantemente os fundamentos nos quais se devem basear nossas próprias contribuições ao processo de civilização. E, no novo uso e aperfeiçoamento dos instrumentos que nos são oferecidos pela civilização, surgem as novas idéias que serão empregadas finalmente na esfera intelectual. Embora o uso consciente do pensamento abstrato, uma vez iniciado, tenha até certo ponto uma vida própria, não poderia perdurar e desenvolver-se por muito tempo sem os desafios constantes que se apresentam, porque os indivíduos são capazes de agir de uma maneira nova, de experimentar outras maneiras de fazer as coisas e de mudar toda a estrutura da civilização, na tentativa de se adaptar à mudança. O processo intelectual é, com efeito, apenas um processo de elaboração, seleção e eliminação de idéias já formadas. E o fluxo de novas idéias nasce, em grande parte, da esfera na qual a ação, muitas vezes não racional, e acontecimentos materiais se influenciam reciprocamente. Este fluxo estancaria se a liberdade fosse confinada à esfera intelectual.

A importância da liberdade, portanto, não depende do caráter elevado das atividades que torna possíveis. A liberdade de ação, mesmo nas coisas simples, é tão importante quanto a

**liberdade de pensamento. Tornou-se comum desmerecer a liberdade de ação apelidando-a de “liberdade econômica”. <sup>61</sup> Mas o conceito de liberdade de ação é muito mais amplo do que o de liberdade econômica, que aliás engloba; e, o que é mais importante, é extremamente duvidoso que haja ações que possam ser consideradas meramente “econômicas” e que as restrições à liberdade possam ficar limitadas aos chamados aspectos “econômicos”. Considerações econômicas são apenas aquelas pelas quais conciliamos e ajustamos nossos diferentes objetivos, nenhum dos quais, em última análise, é econômico (exceto os do avarento ou do homem para o qual ganhar dinheiro se tornou um fim em si mesmo). <sup>62</sup>**

## **7. Liberdade e Mudanças na Escala de Valores**

O que dissemos até agora se aplica, em grande parte, não apenas ao uso dos meios para a realização dos objetivos individuais, mas também a estes mesmos objetivos. Uma sociedade é livre, entre outras razões, porque as aspirações dos indivíduos não são limitadas, <sup>63</sup> uma vez que o esforço consciente de alguns indivíduos pode gerar novos objetivos, que posteriormente serão adotados pela maioria. Devemos reconhecer que mesmo o que agora consideramos bom ou bonito pode mudar - se não de uma forma perceptível que nos permita adotar uma posição relativista, pelo menos no sentido de que, em muitos aspectos, não sabemos o que será bom ou bonito para outra geração. Também não sabemos por que consideramos isto ou aquilo bom, nem quem está com a razão quando há divergência acerca do que é bom ou não. Não somente em termos do seu conhecimento, mas também em termos dos seus objetivos e valores, o homem é um produto da civilização; em última análise, é a importância destas aspirações individuais para a perpetuação do grupo ou da espécie que determinará se persistirão ou mudarão. Evidentemente, é um erro acreditar que podemos tirar conclusões acerca da qualidade dos nossos valores apenas porque compreendemos que são produto da evolução. Mas dificilmente poderíamos duvidar que estes valores são criados e alterados pelas mesmas forças evolutivas que produziram nossa inteligência. Nós podemos apenas saber que a decisão final a respeito do que é bom ou ruim não caberá à sabedoria de indivíduos, mas à decadência dos grupos que adotaram idéias “erradas”.

É na busca dos objetivos que o homem se propõe em determinado momento que podemos comprovar se os instrumentos da civilização são adequados; os ineficazes serão abandonados e os eficientes mantidos. Mas não se trata apenas do fato de que, com a satisfação de necessidades antigas e com o aparecimento de novas oportunidades, surgem constantemente novas finalidades. O sucesso e a perpetuação deste ou daquele indivíduo ou grupo dependem tanto dos objetivos por eles perseguidos, dos valores que governam suas ações, como dos instrumentos . e da capacidade de que dispõem. A prosperidade ou extinção de um grupo dependerá tanto do código de ética ao qual obedece, ou dos ideais de beleza e felicidade a que se atém, como do grau em que aprendeu, ou não, a satisfazer suas necessidades materiais. Em qualquer sociedade, certos grupos podem ascender ou declinar de acordo com as metas que perseguem e os padrões de conduta que observam. E as metas do grupo que teve êxito tenderão a ser adotadas pelos demais membros da sociedade.

Na melhor das hipóteses, podemos entender somente em parte a razão pela qual os valores que defendemos ou as normas éticas que observamos contribuem para a perpetuação da nossa sociedade. E nem podemos ter certeza de que, em condições de mudança constante, todas as normas que, comprovadamente, contribuem para a consecução de um determinado fim continuarão desempenhando esta função. Embora se costume supor que todo padrão social estabelecido contribui, de certa forma, para

**preservar a civilização, o único meio de confirmá-lo será averiguar se, concorrendo com os padrões adotados por outros grupos ou indivíduos, ele continua a se mostrar adequado.**

## **8. Organização e Concorrência**

A concorrência, na qual se baseia o processo de seleção, deve ser entendida no seu mais amplo sentido. Ela implica não apenas a concorrência entre indivíduos como também a concorrência entre grupos organizados e não organizados. Encará-la como algo que se contrapõe a cooperação ou a organização seria interpretar incorretamente sua natureza. O esforço para conseguir certos resultados mediante a cooperação e a organização é tão inerente à concorrência quanto os esforços individuais. As relações de grupos que melhor atendem a determinada necessidade também revelam sua eficácia na concorrência entre grupos organizados de modo diferente. A distinção relevante não está entre a ação individual e a ação de grupo mas, por um lado, entre as condições em que seja possível experimentar alternativas, baseadas em diferentes pontos de vista ou métodos, e, por outro lado, as condições nas quais um organismo detém o direito exclusivo e o poder de impedir que outros participem. Somente quando tais direitos exclusivos são conferidos na pressuposição de que certos indivíduos ou grupos possuem conhecimento superior, o processo deixa de ser experimental e as convicções que prevalecem em dado momento podem tornar-se um obstáculo ao progresso do conhecimento.

Defender a liberdade não significa opor-se à organização, que constitui um dos meios mais poderosos que a razão humana pode empregar, mas opor-se a toda organização exclusivista, privilegiada ou monopólica, ao emprego da coerção para impedir que outros tentem apresentar melhores soluções. Toda organização baseia-se em certos conhecimentos; organização significa dedicação a um objetivo específico e a métodos específicos, mas até a organização destinada a aumentar o conhecimento só será eficiente na medida em que o conhecimento e as convicções nas quais seu plano se baseia forem verdadeiros. E, se qualquer fato vier a contradizer as convicções nas quais está alicerçada a estrutura da organização, isto só se tornará evidente se ela fracassar e for suplantada por outro tipo de organização. A organização, por este motivo, poderá ser benéfica e eficiente enquanto for voluntária e se der em uma esfera livre, e terá de se ajustar a circunstâncias que não foram consideradas em sua concepção, ou então fracassar. Transformar toda a sociedade em uma única organização, criada e dirigida conforme um único plano, equivaleria a extinguir as próprias forças que formaram as mentes humanas que a planejaram.

Vale a pena parar por um momento e analisar o que aconteceria se fosse empregado em todas as ações somente aquilo que o consenso geral considerasse o conhecimento mais avançado. Se fossem proibidas todas as tentativas que parecessem supérfluas à luz do conhecimento aceito pela maioria, e se se indagasse apenas a respeito das coisas consideradas significativas pela opinião dominante ou se realizassem apenas as experiências ditadas por esta opinião, a humanidade chegaria talvez a um ponto em que seu conhecimento permitiria prever as conseqüências de todas as ações comuns e evitar todas as desilusões ou fracassos. Então, aparentemente, o homem teria sujeitado seu

**ambiente à sua razão, pois somente empreenderia aquelas tarefas cujos resultados fossem totalmente previsíveis. Poderíamos imaginar que a civilização teria deixado de evoluir, não por se terem esgotado as possibilidades de um crescimento futuro, mas porque o homem teria conseguido sujeitar tão completamente todas as suas ações e o meio ambiente imediato ao seu nível de conhecimento, que novos conhecimentos não teriam qualquer oportunidade de surgir.**

## **9. O Racionalismo e as Limitações da Razão**

O racionalista que deseja sujeitar tudo à razão humana encontra-se, assim, diante de um verdadeiro dilema. O uso da razão visa ao controle e à possibilidade de previsão. Mas o processo evolutivo da razão baseia-se na liberdade e na imprevisibilidade da ação humana. Aqueles que exaltam os poderes da razão humana normalmente vêm apenas um lado da interação do pensamento e da conduta, na qual a razão atua na prática e, ao mesmo tempo, é modificada por esta prática. Eles não percebem que, para haver progresso, o processo social que possibilita a evolução da razão deve permanecer livre do seu controle.

Resta pouca dúvida de que o homem deve parte de seus maiores sucessos ao fato de *não* ter sido capaz de controlar a vida social. Seu avanço contínuo provavelmente dependerá de sua renúncia deliberada aos controles que agora estão em seu poder. No passado, as forças evolutivas espontâneas, embora muito limitadas pela coerção organizada do Estado, ainda podiam afirmar-se contra este poder. Dados os meios tecnológicos de controle hoje à disposição do governo, talvez já não seja possível afirmar isso; de qualquer forma, em breve poderá tornar-se impossível. Não estamos longe do momento em que as forças deliberadamente organizadas da sociedade poderão destruir as forças espontâneas que tornaram possível o progresso.

## CAPÍTULO III

# *O Sentido Comum do Progresso*

“O homem nunca avança tanto como quando desconhece o caminho.” [\(64\)](#)

OLIVER CROMWELL

# 1. A Desilusão com o Progresso

Atualmente, os escritores que pretendem manter o prestígio conquistado nos círculos mais sofisticados quase não ousam mencionar a palavra progresso sem colocá-la entre aspas. A confiança implícita na ação benéfica do progresso, que caracterizou o pensador de vanguarda <sup>64</sup> durante os últimos duzentos anos, chegou a ser considerada sinal de uma mentalidade superficial. Embora a grande massa dos indivíduos, na maior parte do mundo, ainda deposite esperanças no progresso contínuo, os intelectuais costumam se perguntar se o progresso de fato existe ou, pelo menos, se é desejável.

Até certo ponto, era necessária esta reação contra o entusiasmo ingênuo pela inevitabilidade do progresso. Grande parte de tudo que se escreveu e falou sobre progresso não tinha fundamento e, por isso, é preciso pensar duas vezes antes de usar essa palavra. Nunca se justificou plenamente a idéia de que “a civilização caminha, está caminhando e continuará a caminhar numa direção desejável”, <sup>66</sup> nem havia razões para se considerar toda mudança necessária, ou o progresso infalível e sempre benéfico. Muito menos se justificava falar em indiscutíveis “leis do progresso”, que nos permitiam predizer os estágios para os quais estávamos, necessariamente, caminhando, ou considerar cada tolice que os homens praticaram necessária e, por isso mesmo, certa.

Mas, embora seja fácil explicar a desilusão com o progresso, hoje em moda, nem por isso ela deixa de ser perigosa. Em certo sentido, civilização é progresso e progresso é civilização. <sup>67</sup> A preservação da civilização que conhecemos depende da ação das forças que, em condições favoráveis, produzem o progresso. Se é verdade que a evolução nem sempre conduz a uma situação melhor, também é verdade que, sem as forças que a produzem, a civilização e tudo que apreciamos - de fato, quase tudo que distingue o homem do animal - não existiriam, nem poderiam ser preservados por muito tempo.

A história da civilização é a história de um progresso que, no breve período de menos de oito mil anos, criou quase tudo aquilo que consideramos característico da existência do homem. Depois de abandonar a vida de caçador, a maioria dos nossos antepassados diretos, no começo da era neolítica, começou a se dedicar à agricultura e, em seguida, passou à vida urbana, isto talvez há menos de três mil anos, ou seja, há cem gerações. Não surpreende que, em diversos aspectos, o equipamento biológico do homem não tenha acompanhado uma mudança tão rápida, que a adaptação de sua parte não racional haja, de certa forma, sofrido algum atraso e que vários dos seus instintos e emoções ainda se encontrem mais adaptados à vida do caçador do que à vida civilizada. Se muitas características da nossa civilização nos parecem, hoje, inaturais, artificiais ou pouco salutares, o mesmo devia sentir o homem desde o momento em que passou a viver em cidades, ou, virtualmente, desde que a civilização começou. Todas as críticas costumeiras à industrialização, ao capitalismo ou à vida exageradamente refinada constituem, em grande parte, protestos contra um novo modo de vida que o homem iniciou há pouco

tempo, após mais de meio milhão de anos de existência como caçador nômade, e do qual decorrem problemas que ele ainda não conseguiu resolver. <sup>68</sup>

## 2. Progresso e Melhoramento

Quando falamos de progresso em relação às nossas realizações pessoais ou de qualquer atividade humana organizada, entendemos um avanço em direção a uma meta conhecida. <sup>69</sup> Não é neste sentido que podemos chamar de progresso a evolução social, pois ela não é realizada pela razão humana empenhada em alcançar um fim certo por meios conhecidos. <sup>70</sup> Seria mais correto conceber o progresso como um processo de formação e modificação do intelecto humano, um processo de adaptação e de aprendizado, no qual não somente as possibilidades que conhecemos mas também os nossos valores e desejos mudam continuamente. Como o progresso consiste na descoberta de fatos ainda não conhecidos, suas conseqüências são necessariamente imprevisíveis. Ele sempre leva ao desconhecido e o máximo que podemos esperar é entender as forças que o tornam possível. Porém, embora uma compreensão geral do caráter desse processo de evolução cumulativa seja indispensável à criação de condições favoráveis a ele, nunca poderemos fazer previsões específicas mediante o conhecimento. <sup>71</sup> É absurda a idéia de que nosso conhecimento nos permite deduzir leis necessárias de evolução às quais deveríamos obedecer. A razão humana não pode predizer nem moldar seu próprio futuro. Suas conquistas consistem em descobrir seus erros.

Mesmo no campo em que é mais deliberada a procura de novos conhecimentos, isto é, na ciência, ninguém pode prever quais serão as conseqüências de sua investigação. <sup>72</sup> De fato, cada vez mais o homem se dá conta de que até a tentativa de fazer com que a ciência busque conhecimentos úteis - isto é, conhecimentos cujo emprego futuro possa ser previsto - provavelmente constitui um obstáculo ao progresso. <sup>73</sup> O progresso, por sua própria natureza, não pode ser planejado. Seria, talvez, justificável falar em planejar o progresso em um campo determinado no qual pretendemos a solução de um problema específico e já nos encontramos perto de uma resposta, Mas chegaríamos logo ao fim de nossos esforços se tivéssemos de nos limitar a lutar por objetivos visíveis em dado momento e se novos problemas não estivessem surgindo sempre. O que nos torna mais sábios é a descoberta do desconhecido.

Mas isso, muitas vezes, também nos torna homens mais tristes. Embora o progresso consista, em parte, em conseguir coisas pelas quais estivemos lutando, isso nem sempre quer dizer que gostaremos de tudo aquilo que nos proporciona, ou que todos seremos ganhadores. E, já que nossos desejos e metas também estão sujeitos a mudanças no decorrer do processo, devemos questionar a afirmação de que as novas situações criadas pelo progresso são sempre melhores. O progresso, no sentido de um crescimento cumulativo de conhecimento e poder sobre a natureza, é um termo que não nos diz se o novo estado nos dará maior satisfação do que o anterior. O prazer pode estar,

**simplesmente, em conseguir aquilo por que lutamos, e sua posse, uma vez assegurada, pode proporcionar-nos pouca satisfação. Provavelmente é impossível saber se seríamos mais felizes ou se estaríamos em melhores condições se tivéssemos de parar no atual estágio de nosso desenvolvimento ou se houvésssemos feito isto cem ou mil anos atrás.**

**Isto, porém, não tem importância. O que importa é vencermos a luta por aquilo que, a cada momento, nos parece possível alcançar. Não é pelos frutos dos sucessos passados, mas em viver no futuro e para o futuro que se comprova a inteligência humana. O progresso é o movimento pelo movimento, pois é no processo de aprendizado e nos efeitos da assimilação de algo novo que o homem desfruta o dom da sua inteligência.**

**O prazer do sucesso pessoal será desfrutado por um número maior de indivíduos somente em uma sociedade que, de um modo geral, progrida de forma relativamente rápida. Em uma sociedade estagnada, o número de pessoas que estão ascendendo será mais ou menos igual ao das que estão descendo. Para que a grande maioria possa participar individualmente do avanço, é necessário que este se dê com considerável rapidez. Portanto, não há dúvida de que Adam Smith tinha razão ao dizer: “A condição dos trabalhadores pobres, da grande maioria dos cidadãos, parece melhor e mais feliz quando há progresso, enquanto a sociedade está avançando em busca de novos bens materiais, e não quando já alcançou a riqueza plena. Sua condição é difícil no estado estacionário e deplorável no estado decadente. A situação de progresso é, realmente, a mais feliz e alegre para as diferentes classes da sociedade. A estacionária é entediante; a decadente, melancólica”.<sup>74</sup>**

**Um dos fatos mais peculiares de uma sociedade progressista é que nela a maioria das coisas pelas quais as pessoas lutam poderá ser conseguida somente mediante novos progressos. Isto decorre da característica necessária do processo: os novos conhecimentos e seus benefícios podem expandir-se apenas gradualmente e as ambições da maioria serão sempre determinadas por aquilo que, até o momento, é acessível somente à minoria. É errôneo pensar que essas novas possibilidades são, desde o começo, um bem comum da sociedade, que seus membros poderiam partilhar imediatamente; transformam-se em um bem comum somente mediante aquele processo lento pelo qual as realizações de uma minoria se tornam acessíveis à maioria. Esse fato, muitas vezes, não é percebido por se dar atenção exagerada a algumas das conquistas importantes do processo de evolução. Na maioria das ocasiões, porém, as descobertas mais significativas servem apenas para abrir novos rumos, e novos e maiores esforços terão de ser feitos antes que o novo conhecimento, surgido em algum lugar, possa ser utilizado por todos. Ele precisará passar por um longo processo de adaptação, seleção, combinação e aperfeiçoamento antes que possa ser totalmente utilizado. Isto quer dizer que alguns sempre serão beneficiados pelas novas realizações antes que estas cheguem a outros.**

### 3. Progresso e Desigualdade

O rápido avanço econômico com que passamos a contar parece, em grande medida, resultar dessa desigualdade e ser impossível sem ela. O progresso num ritmo tão rápido não pode ocorrer em uma frente uniforme, mas de forma escalonada, ficando alguns bem adiante dos outros. A razão disso nos é ocultada pelo nosso hábito de encarar o progresso econômico principalmente como um acúmulo de quantidades sempre maiores de bens e equipamentos. Acontece, porém, que a elevação do nosso padrão de vida se deve, pelo menos na mesma medida, a um aumento do conhecimento que nos permite não somente consumir maiores quantidades das mesmas coisas, mas também utilizar coisas diferentes e, muitas vezes, coisas que sequer conhecíamos anteriormente. E, embora o crescimento da renda dependa, em parte, da acumulação de capital, provavelmente depende muito mais do fato de aprendermos a usar os nossos recursos com maior eficiência e para novos fins.

O aumento do conhecimento é de fundamental importância porque, embora os recursos materiais sempre permaneçam escassos e devam ser reservados para fins limitados, o uso de novos conhecimentos é irrestrito (quando não os tornamos escassos artificialmente, com a concessão de patentes monopólicas). O conhecimento, uma vez assegurado, torna-se gratuitamente disponível para o benefício de todos. É por intermédio deste dom gratuito do conhecimento, adquirido pelas experiências de alguns membros da sociedade, que o progresso geral se torna possível, que as realizações dos pioneiros facilitam o avanço dos que vêm atrás.

Em qualquer estágio deste processo haverá sempre muitas coisas que já sabemos como produzir, mas que ainda è demasiadamente oneroso oferecer à maioria. E, num estágio inicial, essas coisas só podem ser produzidas com um dispêndio de recursos muitas vezes maior que a parcela da renda total que, numa distribuição mais ou menos equitativa, caberia à minoria que delas poderia beneficiar-se. Inicialmente, um produto novo é, em geral, “o capricho dos poucos escolhidos, antes de se tornar algo desejado por todos, passando a fazer parte das necessidades da vida. Pois o luxo de hoje é a necessidade de amanhã”.<sup>75</sup> Além disso, essas novas coisas, muitas vezes, se tornarão disponíveis à maior parte das pessoas *somente* porque, por algum tempo, foram o luxo de uma minoria.

Se nos países mais ricos é possível, hoje, oferecer à maioria serviços e comodidades que, não faz muito tempo, teria sido fisicamente impossível produzir em grandes quantidades, isto é, em boa parte, conseqüência direta do fato de terem sido produzidos, inicialmente, para uma minoria. Inicialmente, só podíamos produzir em quantidades limitadas todos os aparelhos que tornam um lar confortável, os nossos meios de comunicação e transporte, os diferentes tipos de entretenimento e lazer. Mas foi somente assim que aprendemos, aos poucos, a fazer essas semelhantes coisas com um dispêndio muito menor de recursos e, dessa forma, nos tornamos capazes de oferecê-las à grande maioria. Boa parte dos

gastos dos ricos, embora não intencionalmente, serve, desse modo, para custear as despesas das experiências com as novas coisas que, conseqüentemente, poderão, mais tarde, estar ao alcance dos pobres.

O importante não é apenas o fato de, gradativamente, aprendermos a produzir de maneira barata e em larga escala o que já sabemos fazer de maneira onerosa e em quantidades reduzidas, mas também o fato de que somente de uma posição avançada se tornam visíveis os novos desejos e possibilidades, de modo que a escolha de novas metas e o esforço exigido para a sua realização começarão muito antes de a maioria poder lutar por elas. Para que se torne em breve disponível aquilo que a maioria irá querer depois que seus objetivos atuais forem realizados, será necessário que os desdobramentos que resultarão em benefício para as massas, dentro de vinte ou cinquenta anos, sejam orientados pelos pontos de vista de pessoas que já se encontram em condição de desfrutá-los.

Se, hoje em dia, nos Estados Unidos ou na Europa Ocidental, as pessoas relativamente pobres podem dispor de um carro ou de uma geladeira, viajar de avião ou ter um rádio, ao custo de uma parcela relativamente pequena de suas rendas, isso se tornou possível porque, no passado, existiram outros, cujas rendas eram mais elevadas, que podiam gastar no que, então, era considerado um luxo. O caminho do progresso é bastante facilitado pelo fato de já ter sido trilhado por outros. É graças à ação dos pioneiros de ontem que, hoje, os menos afortunados ou os menos dinâmicos podem percorrer novos caminhos. Aquilo que hoje pode parecer mera extravagância, ou até desperdício, porque é usufruído por uma minoria e nem mesmo sonhado pelas massas, é o preço da experimentação com um estilo de vida que, eventualmente, também se tornará acessível à maioria. A gama de empreendimentos lançados e posteriormente aperfeiçoados, a experiência que se tornará disponível a todos, ampliar-se-á significativamente como resultado da distribuição desigual dos atuais benefícios; e o ritmo do progresso crescerá bastante se os primeiros passos forem dados bem antes do momento em que a grande maioria possa beneficiar-se deles. De fato, muitas conquistas nunca se teriam transformado em possibilidade para todos se, bem antes disso, não houvessem estado ao alcance de alguns. Se todos precisassem esperar por coisas melhores até que estas pudessem ser oferecidas a todos, esse dia, em muitos casos, nunca chegaria. Até os mais pobres devem seu relativo bem-estar material aos resultados das desigualdades do passado.

#### 4. Experiências com Estilos de Vida

Em uma sociedade progressista como a nossa, os indivíduos relativamente ricos estão apenas um pouco à frente dos outros quanto às vantagens materiais que desfrutam. Eles já estão vivendo em uma fase de evolução à qual os outros ainda não chegaram. A pobreza tornou-se, conseqüentemente, um conceito relativo, e não um conceito absoluto, o que, entretanto, não a torna menos amarga. Embora em uma sociedade avançada as

necessidades não satisfeitas não constituam mais necessidades físicas, mas os resultados da civilização, ainda assim, em cada fase, algumas das coisas que a maioria das pessoas deseja só podem ser oferecidas a poucos, tornando-se acessíveis a todos apenas mediante novos progressos. A maior parte dos bens que buscamos são coisas que desejamos porque outros já as têm. Contudo, uma sociedade progressista, embora baseada nesse processo de aprendizado e imitação, considera os desejos que desperta somente um estímulo para um renovado esforço. Ela não garante que estes bens se tornem automaticamente acessíveis a todos. E permanece insensível ao sofrimento do desejo insatisfeito despertado pelo exemplo de outros. Ela parece cruel porque aumenta os anseios de todos na mesma proporção em que aumenta os seus dons para alguns. Todavia, enquanto ela for uma sociedade progressista, alguns irão à frente e os outros terão de segui-los.

A idéia de que, em qualquer fase do progresso, os ricos, ao experimentar novos estilos de vida que ainda não se encontram ao alcance dos pobres, desenvolvem um serviço necessário sem o qual o progresso destes seria muitíssimo mais lento, parecerá a alguns uma justificativa artificial e cínica. Entretanto, um pouco de reflexão mostrará que é inteira-mente válida e que, nesse particular, uma sociedade socialista precisaria imitar uma sociedade livre. Em uma economia planificada, seria necessário (a não ser que se pudesse, simplesmente, imitar o exemplo de outras sociedades mais adiantadas) designar indivíduos cuja obrigação seria experimentar as últimas invenções, bem antes que estas se tornassem disponíveis a todos os outros. Não existe uma forma de tornar acessíveis, de maneira geral, meios de vida novos e ainda onerosos, a não ser que sejam primeiro testados por alguns. Não seria suficiente permitir que alguns indivíduos experimentassem determinadas coisas novas. Estas têm utilização e valor adequados somente enquanto parte integrante do avanço geral, no qual representam novo produto a ser desejado. Para conhecer qual das novas possibilidades teria de ser desenvolvida em cada estágio, como e quando certos melhoramentos precisariam ser aplicados dentro do avanço geral, uma sociedade planificada teria de criar e manter toda uma classe, ou mesmo uma hierarquia de classes, que sempre estaria alguns passos à frente das demais. Essa situação diferiria da que se verifica em uma sociedade livre apenas pelo fato de que as desigualdades seriam o produto de um plano e a seleção de certos indivíduos, ou grupos, seria feita pelas autoridades e não pelo processo impessoal do mercado e pelos acidentes de nascimento e de oportunidade. Deve-se ainda acrescentar que só seria permitido o estilo de vida aprovado pelas autoridades e que este, por sua vez, só seria proporcionado aos especialmente escolhidos. Mas, para que uma sociedade planificada pudesse alcançar o mesmo nível de progresso de uma sociedade livre, o grau de desigualdade que teria de prevalecer não seria muito diferente.

Não existe nenhuma medida prática em termos do grau de desigualdade desejado neste caso. Naturalmente, não queremos que a posição dos indivíduos seja determinada por decisões arbitrárias ou um privilégio concedido pela vontade humana a pessoas específicas. É difícil, entretanto, perceber em que sentido seria legítimo dizer que

**qualquer pessoa está muito à frente dos outros, ou que seria prejudicial para a sociedade se o progresso de alguns ultrapassasse demais o dos seus concidadãos. Isto se justificaria caso se verificassem hiatos exagerados na escala de progresso. No entanto, enquanto as distâncias forem mais ou menos constantes e todos os degraus da pirâmide de renda estiverem razoavelmente ocupados, não se pode negar que os que se encontram nos degraus inferiores da escala se beneficiam materialmente do fato de que outros estão mais à frente.**

**As objeções decorrem da concepção errônea de que os que estão liderando reivindicam o direito a algo que, numa sociedade igualitária, seria disponível aos demais. Isso poderia ser verdade se pensássemos em termos de uma única redistribuição dos frutos do progresso passado e não em termos daquele avanço contínuo que a nossa sociedade, baseada na desigualdade, promove. Com o tempo, a existência de grupos à frente dos demais constitui, certamente, uma vantagem para os que estão atrás, assim como, se pudéssemos, de repente, nos beneficiar de um conhecimento mais avançado, que outros homens em um continente desconhecido, ou em outro planeta, houvessem alcançado graças a melhores condições, todos nos beneficiaríamos enormemente.**

## 5. Aspectos Internacionais

É difícil discutir desapaixonadamente problemas de igualdade no que diz respeito a membros de nossa própria comunidade. Tais problemas se tornam mais claros quando os consideramos em seu aspecto mais amplo, ou seja, a relação entre países ricos e pobres. Nesse caso, é menos provável que nos deixemos enganar pela idéia de que todo membro de uma comunidade tem um direito natural a uma parcela determinada da renda de seu grupo. Ainda que, hoje em dia, a maioria das pessoas no mundo inteiro se beneficie dos esforços recíprocos, certamente não temos razão alguma para considerar a produção mundial o resultado de um esforço unificado da humanidade.

Embora a posição tão avançada em que se encontram, hoje, os povos do Ocidente em relação aos demais, em termos de riqueza, seja em parte consequência de um maior acúmulo de capital, isto decorre, principalmente, do fato de que eles utilizam o conhecimento de maneira mais eficiente. Não há dúvida de que a perspectiva de os países mais pobres, “subdesenvolvidos”, atingirem o nível atual dos países do Ocidente é muito melhor do que seria se o Ocidente não tivesse dado tão grande salto à frente. Além disso, é bem melhor do que seria, caso, no decorrer do surgimento da sociedade moderna, alguma autoridade mundial tivesse tomado medidas para que nenhuma nação se adiantasse demais em relação às outras, assegurando, a cada passo, que os benefícios materiais fossem distribuídos eqüitativamente em todo o mundo. Se, hoje em dia, algumas nações podem chegar, em poucas décadas, a um nível de conforto material que custou aos países do Ocidente centenas ou milhares de anos para ser conseguido, não é evidente que seu caminho se tornou mais fácil pelo fato de tais países não terem sido forçados a compartilhar suas conquistas materiais com os demais - por não terem sido freados, mas por terem conseguido passar tão à frente?

Os países do Ocidente não só são mais ricos porque têm um conhecimento tecnológico mais avançado, como têm um conhecimento tecnológico mais avançado porque são mais ricos. O dom gratuito do conhecimento que tanto custou àqueles que estão na vanguarda permite, aos que vêm depois, alcançar o mesmo nível a um custo muito menor. De fato, na medida em que alguns países lideram, todos os outros podem segui-los, embora talvez neles as condições de progresso espontâneo estejam ausentes. Uma das razões pelas quais a importância da liberdade não é melhor entendida é que até países ou grupos que não têm liberdade podem beneficiar-se de seus frutos. Para várias regiões do mundo, o avanço da civilização, há muito tempo, se dá de forma reflexa e, com os modernos meios de comunicação, tais países podem progredir, ainda que a maioria das inovações venha de fora. Há quanto tempo a União Soviética ou o Japão vivem na tentativa de imitar a tecnologia americana! Na medida em que outros produzam a maior parte do conhecimento novo e realizem a parcela mais ampla das experiências, será até possível aplicar todo esse conhecimento de maneira a beneficiar a maioria dos membros de determinado grupo ao mesmo tempo e no mesmo grau. Mas, embora uma sociedade

**igualitária pudesse avançar neste sentido, seu progresso seria essencialmente parasitário, porque emprestado daqueles que arcaram com o ônus.**

**Vale a pena lembrar, neste contexto, que o que permite a um país liderar este desenvolvimento mundial são suas classes economicamente mais avançadas e que um país que deliberadamente nivela tais diferenças também abdica de sua posição de liderança - como o demonstra o trágico exemplo da Grã-Bretanha. Neste país, todas as classes se haviam beneficiado do fato de que uma classe rica, com antigas tradições, exigira produtos de qualidade e bom gosto não superados em qualquer outro país, cujo fornecimento para o resto do mundo passou, em conseqüência, a ser feito pelos britânicos. Sua liderança extinguiu-se com o desaparecimento da classe cujo estilo de vida os outros imitavam. É possível que os operários britânicos não tardem a descobrir que foram beneficiados pelo fato de pertencer a uma comunidade que abrigava muitas pessoas mais ricas do que eles e que se seu padrão de vida era mais elevado do que o dos operários em outros países isto ocorria, em parte, porque os ricos de seu país eram mais ricos do que os ricos de outros países.**

## **6. A Redistribuição da Renda e a Rapidez do Progresso**

**Se, em escala internacional, até grandes desigualdades podem auxiliar o progresso de todos, pode haver dúvida de que o mesmo ocorra em âmbito nacional? Neste caso, também, a rapidez do progresso geral aumentará graças àqueles que avançam mais depressa. Ainda que, inicialmente, muitos fiquem para trás, o efeito cumulativo dos esforços daqueles que, mais à frente, abrem caminho contribuirá para que, em breve, todos possam avançar no mesmo ritmo. Os membros de uma comunidade à qual pertencem muitos indivíduos ricos têm, de fato, uma grande vantagem que não desfrutam aqueles que, por viver em um país pobre, não podem dispor do capital e da experiência propiciados pelas classes mais abastadas. Por isso, é difícil entender por que essa situação deveria justificar o direito do indivíduo a uma maior parcela da renda. De fato, geralmente parece ocorrer que, depois que o rápido progresso se instalou há algum tempo, a vantagem cumulativa para os que vêm atrás é suficiente para permitir-lhes avançar mais rapidamente do que os que estão à frente e, em conseqüência, as longas fileiras do progresso humano tendem a se fechar. A experiência dos Estados Unidos, pelo menos, parece indicar que, uma vez que a ascensão das classes baixas se acelera, atender à demanda dos ricos deixa de ser a principal fonte de grandes lucros, dando lugar a atividades econômicas dirigidas para as necessidades das massas. As mesmas forças que, a princípio, contribuem para acentuar a desigualdade, mais tarde tendem a diminuí-la.**

**Por isso, deve haver duas maneiras diferentes de encarar a possibilidade de reduzir a desigualdade e abolir a pobreza mediante uma redistribuição deliberada - a curto ou a**

longo prazo. A qualquer momento poderíamos melhorar a posição dos mais pobres, dando-lhes o que tiramos dos mais ricos. Mas, embora tal nivelamento de posições na coluna do progresso apressasse temporariamente o fechamento das fileiras, em breve contribuiria para tornar mais vagaroso o avanço do conjunto e, no decorrer do tempo, para retardar o daqueles que se encontram no final da coluna. Experiências européias recentes confirmam enfaticamente esse fato. Um dos aspectos mais notáveis do pós-guerra na Europa foi a rapidez com a qual as sociedades ricas se tornaram estáticas, senão estagnadas, por causa de sua política igualitária, enquanto países pobres, mas altamente competitivos, se tornaram dinâmicos e progressistas. Nesse sentido, o contraste entre os Estados previdenciários mais avançados da Grã-Bretanha e dos países escandinavos, de um lado, e países como a Alemanha Ocidental, Bélgica ou Itália, de outro, começa a ser reconhecido até mesmo pelos primeiros. <sup>76</sup> Se houvesse necessidade de demonstrar que a melhor maneira de tornar estacionária uma sociedade é impor a todos o mesmo padrão médio ou que o meio mais eficaz de frear o progresso é permitir aos que têm mais êxito um nível apenas um pouco acima da média, a experiência européia o comprova.

É curioso que, enquanto no caso de uma sociedade primitiva, qualquer observador neutro provavelmente reconheceria que, se toda a população se encontrasse no mesmo nível de pobreza e estagnação, sua situação seria desesperadora, e que a primeira condição de progresso seria permitir que alguns passassem à frente dos demais, poucos estão dispostos a admitir o mesmo em relação aos países mais adiantados. É claro que uma sociedade na qual somente as pessoas politicamente privilegiadas têm condições de ascender, ou na qual aqueles que se projetam ganham poder político e o usam para manter os outros em posição inferior, não seria melhor que uma sociedade igualitária. Mas todos os obstáculos à ascensão de alguns constituirão, com o tempo, obstáculos à ascensão de todos; e não são menos prejudiciais aos verdadeiros interesses das multidões somente porque podem satisfazer à sua paixão do momento. <sup>77 78</sup>

## 7. Progresso Material e Outros Valores

Sobre os países avançados do Ocidente, por vezes, o que se afirma é que seu progresso é rápido demais ou, então, exclusivamente material. Provavelmente, esses dois aspectos estão estreitamente relacionados. As épocas de progresso material muito grande e rápido raramente constituíram períodos de florescimento das artes, e a capacidade de apreciação da criação artística e intelectual e seus melhores produtos surgiram, freqüentemente, quando o ritmo do progresso material havia diminuído. Nem a Europa Ocidental do século XIX, nem os Estados Unidos do século XX, se destacam por suas realizações artísticas. Contudo, os grandes surtos de criação de valores não materiais jnrecem pressupor uma melhora anterior das condições econômicas. É talvez natural que, geralmente após esses períodos de crescimento rápido da riqueza, surja a necessidade de se preocupar com coisas não materiais ou, então, que, quando a atividade econômica não mais ofereça o fascínio do progresso rápido, alguns dos indivíduos mais dotados passem a buscar outros valores.

Este é, naturalmente, apenas um, e talvez nem mesmo o aspecto mais importante do rápido progresso material, que torna céticos em relação a seus valores muitos dos que estão na vanguarda. Temos também de admitir que não sabemos ao certo se a maioria das pessoas deseja todos os resultados do progresso ou mesmo a maior parte deles. Para a maioria, trata-se apenas de um acontecimento involuntário, o qual, se de um lado lhe oferece muitas das coisas pelas quais luta, também a obriga a uma série de mudanças que absolutamente não deseja. O indivíduo não tem o poder de escolher se participará ou não do progresso; este sempre traz novas oportunidades, mas também priva muitos daquilo que desejam, daquilo que lhes é caro e valioso. Para alguns isto pode ser uma verdadeira tragédia e, para todos aqueles que prefeririam viver dos frutos do progresso passado, sem tomar parte do seu curso futuro, pode parecer mais uma maldição do que uma bênção.

Existem em todos os países, em todos os tempos, grupos que alcançaram uma posição mais ou menos estacionária, na qual os costumes e estilos de vida foram mantidos durante gerações. Esses estilos de vida podem, de repente, ser ameaçados por acontecimentos com os quais nenhuma relação tiveram e não somente os membros desses grupos, mas freqüentemente também os estranhos a eles, desejam que sejam preservados. Muitos camponeses da Europa, particularmente aqueles que vivem em remotos vales nas montanhas, constituem um exemplo. Eles gostam de sua maneira de viver, embora esta se tenha tornado um beco sem saída, e, para se preservar, se deva manter muito dependente da civilização urbana, que muda constantemente, Mas o camponês conservador, como qualquer outra pessoa, deve seu estilo de vida a um outro tipô de indivíduo, a homens que foram inovadores em seu tempo e que, com suas inovações, impuseram um novo modo de vida ao estágio anterior de cultura. Os nômades provavelmente lamentaram o aparecimento, em suas pastagens, de campos cercados, assim como o camponês lamenta a expansão da indústria.

As mudanças a que tais pessoas devem sujeitar-se são parte do custo do progresso, o que demonstra que a evolução da civilização conduz não apenas as massas mas, em sentido estrito, todo ser humano por um caminho que ele não escolheu. Caso se consultasse a opinião da maioria sobre todas as mudanças que o progresso implica, esta, provavelmente, tentaria impedir muitas das suas condições e consequências indispensáveis, acabando, assim, por estancar o próprio progresso. Eu ainda não tenho notícias de um caso em que o voto deliberado da maioria (distinta da resolução de certas elites governantes) tomou decisões sobre tais sacrifícios no interesse de um futuro melhor com a competência demonstrada pelas sociedades de mercado livre. Todavia, isto não significa que a realização da maioria das coisas que os homens realmente desejam não dependa da continuação daquele progresso, que, se pudessem, provavelmente deteriam, impedindo os efeitos que não aprovam de imediato.

Nem todo conforto que, hoje, podemos oferecer a uma minoria se tornará, mais cedo ou mais tarde, disponível a todos; no caso dos serviços pessoais isto seria, obviamente, impossível. São algumas das vantagens de que os ricos são privados pelo progresso. No entanto, a maior parte dos benefícios do progresso que primeiramente são desfrutados pela minoria, com o tempo, torna-se acessível a todos. De fato, todas as nossas esperanças de redução da miséria e da pobreza atuais repousam nesta expectativa. Se abandonássemos o progresso, teríamos, também, de abandonar todos aqueles melhoramentos sociais que esperamos ainda conseguir. Todos os avanços esperados nos campos da educação e da saúde, a realização de nosso desejo de que pelo menos uma grande parcela do povo possa alcançar os objetivos que almeja, dependem da continuação do progresso. Basta lembrar que impedir o progresso dos que se encontram em uma posição superior logo implicaria impedi-lo em toda a estrutura social, para perceber que este resultado é, na verdade, a última coisa que desejamos. <sup>79</sup>

## 8. A Civilização Depende do Progresso Constante

Até aqui tratamos principalmente de nosso país, ou dos países que consideramos membros da nossa civilização. Mas temos de levar em conta que as consequências do progresso passado — a extensão a todo o mundo da comunicação rápida e fácil de conhecimentos e ambições nos privaram, em grande parte, da possibilidade de escolher se queremos ou não um progresso rápido e constante. O fato novo em nossa situação atual, que nos obriga a continuar, é que os feitos da nossa civilização se tornaram objeto de desejo e inveja de todo o resto do mundo. Independentemente do fato de nossa civilização ser, de um ponto de vista ideal, a melhor, temos de reconhecer que seus resultados materiais são desejados praticamente por todos aqueles que chegaram a conhecê-los. Os indivíduos que não pertencem à nossa civilização podem não querer adotar todos os seus aspectos mas, certamente, pretendem poder optar pelos aspectos que lhes convêm. Podemos lamentar, mas não desprezar, o fato de que, mesmo nas regiões em que diferentes civilizações ainda são preservadas e dominam as

vidas da maioria, a liderança quase sempre passou para as mãos daqueles que mais integralmente adotaram o conhecimento e a tecnologia da civilização ocidental. [80](#)

Embora, superficialmente, possa parecer que dois tipos de civilização hoje competem pela lealdade dos povos do mundo, o fato é que as promessas que fazem às massas, as vantagens que lhes oferecem, são essencialmente as mesmas. Embora tanto os países livres quanto os totalitários afirmem que seus respectivos métodos têm condições de oferecer mais rapidamente o que os povos desejam, os objetivos em si parecem-lhes idênticos. A principal diferença é que somente os países totalitários parecem saber, com total clareza, de que maneira pretendem conseguir aquele resultado, ao passo que o mundo livre tem apenas seus feitos passados a mostrar, sendo por sua própria natureza incapaz de oferecer qualquer “plano” detalhado para o progresso futuro.

Mas, se as realizações materiais de nossa civilização despertaram ambições em outras, também as dotaram de um novo poder para destruí-la, caso aquilo a que supõem ter direito não lhes seja dado. Uma vez que o conhecimento das possibilidades se espalha mais rapidamente do que os benefícios materiais, a maioria dos indivíduos está, hoje, mais insatisfeita do que nunca e determinada a tomar o que considera seu direito. Como os pobres de qualquer país, eles acreditam, tão equivocadamente quanto aqueles, que sua meta pode ser alcançada mediante uma redistribuição da riqueza já existente, e suas idéias foram corroboradas pelos ensinamentos dos intelectuais do Ocidente. À medida que sua força cresce, essa maioria terá condições de arrancar tal redistribuição, caso o crescimento da riqueza produzida pelo progresso não seja suficientemente rápido. Contudo, uma redistribuição que torne mais vagaroso o avanço daqueles que estão na vanguarda conduzirá a uma situação na qual as novas conquistas cada vez mais terão de ser sustentadas pela redistribuição, já que o crescimento econômico produzirá menos.

As aspirações da grande massa da população mundial só podem ser satisfeitas, hoje, por um rápido progresso material. Não há dúvida de que, no seu estado de espírito atual, a profunda frustração de suas esperanças levaria a sérias divergências internacionais na realidade, provavelmente, até à guerra. A paz do mundo e a própria civilização dependem, pois, de um progresso constante a um ritmo acelerado. Nessa conjuntura, somos não apenas os filhos, como os prisioneiros do progresso; mesmo que quiséssemos, não poderíamos ficar apenas sentados, gozando aquilo que já conseguimos obter. Nossa tarefa é continuar a liderar, avançar pelo caminho que tantos outros estão tentando percorrer seguindo nossas pegadas. Quando no futuro, depois de um longo período de progresso mundial dos padrões materiais, os condutos pelos quais ele flui estiverem tão saturados que, até quando a vanguarda reduzir sua marcha, os que se encontram na retaguarda continuarão por algum tempo a mover-se sem diminuir sua velocidade, talvez possamos decidir se queremos manter este ritmo. Mas, neste momento, quando a maior parte da humanidade mal despertou para a possibilidade de acabar com a fome, a sujeira e a doença; quando a humanidade foi apenas tocada pela onda crescente da moderna tecnologia, após centenas ou até milhares de anos de uma estabilidade relativa; e, como

**primeira reação, começou a crescer a um ritmo assustador, até um leve declínio do nosso ritmo de progresso poderia ser fatal.**

# ***CAPÍTULO IV - Liberdade, Razão e Tradição***

**“Nada é mais fértil em prodígios do que a arte de ser livre; mas não há nada mais árduo do que o aprendizado da liberdade. (...) A liberdade, geralmente, é implantada com dificuldade, em meio a tormentas; é aperfeiçoada por meio de dissensões; e seus benefícios só podem ser conhecidos com o passar do tempo.”<sup>(81)</sup>**

## **A. DE TOCQUEVILLE**

### **1. As Duas Tradições de Liberdade**

**Embora a liberdade não seja um estado natural, mas produto da civilização, ela não resultou de nenhum projeto. As instituições da liberdade, assim como tudo que dela se originou, não se estabeleceram porque fosse possível prever os benefícios que trariam. Mas, uma vez reconhecidas suas vantagens, os homens começaram a aperfeiçoar e a ampliar o reino da liberdade e, com esse objetivo, a investigar o funcionamento de uma sociedade livre. O aperfeiçoamento da teoria da liberdade deu-se principalmente no século XVIII e iniciou-se em dois países, Inglaterra e França. O primeiro conhecia a liberdade; o segundo, não.**

**Por essa razão, temos até hoje duas tradições diferentes da teoria da liberdade: <sup>8283</sup>uma, empírica e assistemática; outra, especulativa e racionalista.<sup>84</sup> A primeira, baseada numa interpretação das tradições e instituições que surgiram de modo espontâneo e foram compreendidas imperfeitamente; a segunda, visando à edificação de uma utopia que se tentou pôr em prática em numerosas ocasiões, sem jamais se conseguir êxito. No entanto, é a tese racionalista da tradição francesa, plausível e aparentemente lógica, com suas exaltadas idéias sobre os poderes ilimitados da razão humana, que progressivamente vem ganhando influência, enquanto a tradição inglesa de liberdade, menos articulada e menos explícita, tem perdido terreno.**

**Essa distinção não é tão clara, porque a chamada “tradição francesa” de liberdade surgiu, fundamentalmente, da tentativa de interpretar as instituições britânicas, e as concepções que outros países formaram a respeito destas instituições baseavam-se principalmente em obras de autores franceses.**

**Ambas as tradições foram definitivamente confundidas quando se integraram ao movimento liberal do século XIX, período em que até eminentes liberais ingleses se respaldaram tanto na tradição francesa como na inglesa.<sup>85</sup> No fim, a vitória dos filósofos radicais “benthamistas” sobre os *Whigs*(\*), na Inglaterra, contribuiu para ocultar a discrepância básica, que recentemente reapareceu no conflito entre a democracia liberal**

e a democracia “social” ou totalitária. <sup>86</sup>

Há cem anos, esta diferença era mais compreendida do que nos dias de hoje. Na época das revoluções européias, em que as duas tradições se fundiram, a distinção entre liberdade “anglicana” e liberdade “galicana” ainda foi claramente definida por um eminente filósofo político germano-americano. “A liberdade galicana”, escrevia Francis Lieber em 1848, “é buscada no *Estado*, o que, de acordo com o ponto

de vista anglicano, está errado, pois ali não pode ser encontrada, Da posição galicana segue-se necessariamente que os franceses procuram conseguir o mais alto grau de civilização política na *organização*, quer dizer, no mais alto grau de intervenção do poder público. Se esta intervenção representa despotismo ou liberdade depende apenas de *quem* intervém e que classe beneficia, ao passo que, do ponto de vista anglicano, tal intervenção sempre constituiria uma forma de absolutismo ou aristocracia, e a atual ditadura dos trabalhadores seria uma inflexível aristocracia dos trabalhadores” <sup>87</sup>

Desde que isto foi escrito, a tradição francesa substituiu progressivamente e em todos os países a tradição inglesa, Para separar nitidamente as duas tradições, é necessário examinar as formas relativamente puras nas quais elas apareceram no século XVIII. Aquilo que denominamos “tradição britânica” foi exposto principalmente por um grupo de filósofos da moral escoceses, liderado por David Hume, Adam Smith e Adam Ferguson, <sup>88</sup> seguidos por seus contemporâneos ingleses Josiah Tucker, Edmund Burke e William Paley, inspirados, sobretudo, numa tradição gerada na jurisprudência do direito consuetudinário. <sup>89</sup> Opunha-se a eles a tradição do Iluminismo Francês, profundamente imbuída de racionalismo cartesiano, cujos expoentes mais representativos são os Enciclopedistas e Rousseau, os Fisiocratas e Condorcet. A diferença, evidentemente, não coincide com fronteiras nacionais. Franceses, como Montesquieu, e, mais tarde, Benjamin Constant, e sobretudo Alexis de Tocqueville, provavelmente se situam mais perto da chamada tradição “britânica” do que da “francesa”. <sup>90</sup> E, com Thomas Hobbes, a Grã-Bretanha produziu pelo menos um dos fundadores da tradição racionalista, para não falar de toda uma geração de entusiastas da Revolução Francesa, como Godwin, Priestley, Price e Paine, que (como Jefferson, após sua passagem pela França) <sup>91</sup> pertencem inteiramente a tal tradição.

## 2. O Conceito de Evolução

Embora atualmente estes dois grupos sejam em geral considerados, indistintamente, precursores do liberalismo moderno, não há discrepância maior do que a existente entre suas concepções da evolução e do funcionamento de uma ordem social e do papel nela desempenhado pela liberdade. A diferença está diretamente relacionada à predominância da visão de mundo essencialmente empirista, que imperava na Inglaterra, e do enfoque racionalista que prevalecia na França. A diferença fundamental, quanto às conclusões

práticas a que levaram estas diferentes posições, foi muito bem formulada recentemente, nos seguintes termos: “A primeira vê a essência da liberdade na espontaneidade e na ausência de coerção; a segunda acredita que a liberdade só se concretiza na busca e realização de um propósito coletivo absoluto”,<sup>92</sup> e “a primeira defende a evolução orgânica, lenta e parcialmente consciente; a segunda, a determinação doutrinária; uma é a favor do processo experimental; outra, de um padrão obrigatório, considerado *o único válido*”.<sup>93</sup> Foi a segunda concepção, conforme mostrou J. L. Talmon em importante obra da qual foi extraída esta definição, que deu origem à democracia totalitária.

O imenso sucesso das doutrinas políticas que se originaram da tradição francesa se deve provavelmente ao seu acentuado estímulo ao orgulho e à ambição humana. Mas não devemos esquecer que as conclusões políticas das duas escolas derivam de diferentes concepções da forma como a sociedade funciona. Neste campo, os filósofos ingleses lançaram os fundamentos de uma teoria profunda e essencialmente válida, enquanto a escola racionalista estava totalmente errada.

Os filósofos britânicos proporcionaram-nos uma análise da evolução da civilização que ainda constitui o fundamento indispensável da tese em favor da liberdade. Segundo eles, a origem das instituições não deve ser buscada em algum plano ou mecanismo preestabelecido, mas na sobrevivência das mais funcionais. Seu ponto de vista baseia-se na idéia de que “as nações tropeçam em instituições que são o resultado da ação humana, mas não a execução de desígnio humano”,<sup>94</sup> e salienta que aquilo que definimos como ordem política não é tanto o produto de nossa inteligência ordenadora, como se imagina. Conforme entenderam seus sucessores imediatos, Adam Smith e seus contemporâneos “explicaram, em termos da evolução espontânea e irresistível de certos princípios óbvios, quase tudo que foi atribuído a instituições positivas, e demonstraram que os sistemas políticos mais complexos e aparentemente artificiais foram construídos com pouquíssima imaginação ou discernimento político”.<sup>95</sup>

Esta visão anti-racionalista dos fatos históricos, que Adam Smith tem em comum com Hume, Ferguson e outros”,<sup>96</sup> permitiu-lhes, pela primeira vez, compreender como as instituições e a moral, a linguagem e o direito, evoluíram por um processo de crescimento cumulativo, e que é apenas por meio desta estrutura e dentro dela que a razão humana evoluiu e pode atuar com êxito. Eles se opõem totalmente à concepção cartesiana de uma razão humana preexistente e independente, que teria criado estas instituições, e também à idéia de que a sociedade civil foi formada por um primeiro legislador sábio ou por um “contrato social originário”.<sup>97</sup> Esta concepção, a de um grupo de indivíduos inteligentes reunidos para deliberar sobre a maneira de criar um mundo novo, é talvez a consequência mais característica das teorias segundo as quais as instituições são fruto de desígnio humano. Sua expressão mais perfeita foi-nos proporcionada por um dos principais teóricos da Revolução Francesa, o abade Sieyès, ao exortar os membros da Assembléia Revolucionária a “agir como homens que acabam de sair do estado natural, reunidos com

o objetivo de assinar um contrato social”. [98](#)

Os antigos entendiam um pouco melhor os requisitos da liberdade. Segundo Cícero, Catão teria dito que a Constituição romana era superior à dos outros Estados, porque “se baseava não na genialidade de um único homem, mas na genialidade de muitos: ela não foi instituída no espaço de uma única geração, mas elaborada ao longo de vários séculos e de muitas gerações. Pois, dizia ele, nunca existiu um homem que tivesse uma inteligência tão grande que tudo conhecesse; tampouco poderiam as forças conjugadas de todos os homens de uma mesma época fixar todas as disposições necessárias para o futuro sem a ajuda da experiência real e sem o teste do tempo”. [99](#) Portanto, nem a Roma republicana nem Atenas - as duas nações livres do mundo antigo - podiam servir de exemplo para os racionalistas. Para Descartes, o verdadeiro inspirador da tradição racionalista, Esparta foi sem dúvida o modelo; pois sua grandeza “não estava na preeminência de cada uma de suas leis em especial... mas no fato de que todas as leis, criadas por um só indivíduo, visavam a um único fim”. [100](#) E foi Esparta que se tornou o ideal de liberdade para Rousseau, Robespierre e Saint-Just, bem como para a maioria dos mais recentes defensores da democracia “social” ou totalitária. [101](#)

Assim como ocorrera com as concepções antigas, as concepções britânicas de liberdade surgiram da compreensão a que chegaram, em primeiro lugar, os estudiosos do direito, da maneira como as instituições evoluíram. “Há muitas coisas, especialmente no que diz respeito às leis e ao governo”, escreveu o presidente do Supremo Tribunal, Ha-le, no século XVIII, criticando Hobbes, “que mediata, remota e conseqüentemente poderiam ser consideradas justas, embora a razão das partes não perceba sua justiça imediata, breve e distintamente. (...) No que diz respeito à conveniência e inconveniência das leis, a longa experiência descobre mais do que poderia inicialmente prever o mais sábio conselho de indivíduos. E que as emendas e acréscimos que, pelas várias experiências de homens sábios e eruditos, foram feitas a qualquer lei estarão, necessariamente, mais em conformidade com a conveniência das leis do que as melhores invenções dos espíritos mais férteis que não tiveram a contribuição deste tipo de experiência. (...) Isto aumenta a dificuldade de uma análise atual da razão das leis, porque elas são produto de uma longa e repetida experiência que, embora comumente chamada de amante dos néscios, constitui certamente o mais sábio recurso com que pode contar a humanidade, pois descobre as falhas e provê aquilo que nenhuma inteligência humana poderia prever imediatamente ou sanar de modo eficaz. (...) Não é necessário que as razões da instituição sejam evidentes para nós. Basta que sejam leis instituídas em cuja imutabilidade e clareza podemos confiar e cuja observância seja razoável, ainda que o motivo concreto de sua instituição não seja aparente”. [102](#)

### **3. A Evolução da Ordem Social**

**Destas concepções surgiu, gradativamente, um conjunto de teorias sociais que mostrou como nas relações humanas floresciam instituições complexas e ordenadas, e, em sentido bastante definido, voltadas para certos objetivos, as quais pouco dependiam do planejamento; instituições que não eram fruto de um projeto, mas nasciam das ações distintas de muitos homens que não imaginavam suas conseqüências. A demonstração de que algo mais importante do que a vontade individual da mente humana pode surgir das confusas tentativas do homem, de certa maneira, representou para todas as teorias do planejamento deliberado um desafio ainda maior do que mais tarde constituiria a teoria da evolução biológica. Pela primeira vez, demonstrava-se que uma ordem evidente, que não era produto de uma inteligência humana planejadora, não precisava, portanto, ser atribuída necessariamente ao projeto de uma inteligência superior e sobrenatural, mas que havia uma terceira possibilidade - o surgimento de uma ordem como resultado da evolução baseada na adaptação.<sup>103</sup>**

**Como a ênfase que atribuiremos ao papel desempenhado pela seleção neste processo de evolução social, hoje, pode dar a impressão de estarmos tomando emprestada a idéia à biologia, convém chamar a atenção para o fato de que, na realidade, ocorreu o contrário: não há dúvida de que Darwin e seus contemporâneos tiraram das teorias da evolução social a idéia em que fundamentaram suas próprias teorias.<sup>104</sup> Na verdade, um dos filósofos escoceses que elaboraram essas idéias pela primeira vez antecipou-se a Darwin mesmo no campo biológico;<sup>105</sup> e a aplicação de tais concepções pelas diversas “escolas históricas”, no direito e na linguagem, fez com que o conceito pelo qual a semelhança de estrutura poderia ser atribuída a uma origem comum<sup>106</sup> se tornasse corriqueiro no estudo dos fenômenos sociais muito antes de ser aplicado à biologia. Infelizmente, num estágio posterior, as ciências sociais, ao invés de avançar em seu próprio campo, a partir deste ponto, tornaram a tomar da biologia algumas dessas idéias, adotando conceitos como “seleção natural”, “luta pela existência” e “sobrevivência dos mais aptos”, que não são aplicáveis a essa área; pois, no que diz respeito à evolução social, o fator decisivo não é a seleção das propriedades físicas e hereditárias dos indivíduos, mas a seleção pela imitação de instituições e hábitos que se afirmaram. Embora esse processo de seleção também dependa do êxito de indivíduos e grupos, o seu resultado não são atributos hereditários dos indivíduos, mas idéias e competência em resumo, toda uma herança cultural, que é transmitida pelo aprendizado e a imitação.**

## 4. Pressupostos Contraditórios dos Dois Enfoques

Seria necessário outro livro para estabelecer uma comparação pormenorizada das duas tradições; no momento, podemos apenas destacar alguns dos pontos fundamentais em que elas diferem.

A tradição racionalista afirma que o homem foi originalmente dotado dos atributos intelectuais e morais que lhe permitiram moldar a civilização de acordo com um projeto; os evolucionistas, por outro lado, acreditam que a civilização seja resultado cumulativo e conseguido com esforço mediante o processo de tentativa e erro; para estes, a civilização é a soma de experiências, em parte transmitidas de geração em geração como conhecimento explícito, embora, em maior proporção, incorporadas em instrumentos e instituições que se revelaram superiores - instituições cuja importância poderíamos descobrir pela análise, mas que também servem aos objetivos humanos sem que os homens as compreendam. Os teóricos escoceses tinham plena consciência da fragilidade desta estrutura artificial da civilização, que se fundamentava na contenção e no controle dos instintos mais ferozes e primitivos do homem por meio de instituições que ele não havia planejado, nem podia controlar. Eles não adotaram absolutamente ingênuas concepções mais tarde injustamente atribuídas ao seu liberalismo, tais como a “bondade natural do homem”, a existência de uma “harmonia natural de interesses”, ou os efeitos benéficos da “liberdade natural” (embora às vezes empregassem esta última expressão). Eles sabiam que eram necessários os artifícios das instituições e tradições para conciliar os conflitos de interesses. A questão principal para eles era saber como “o motor universal da natureza humana, o amor ao bem próprio, pode ser induzido a agir dessa maneira, tanto nesse como em todos os outros casos, de modo a promover o interesse social mediante os esforços desenvolvidos na busca do interesse pessoal”.<sup>107</sup> Não foi a “liberdade natural”, em sentido estrito, mas as instituições aperfeiçoadas para garantir “a vida, a liberdade e a propriedade”, que tornaram benéficos tais esforços individuais.<sup>108</sup> Locke, Hume, Smith, ou Burke jamais poderiam afirmar, como Bentham, que “toda lei é um mal, pois toda lei constitui limitação da liberdade”.<sup>109</sup> Nunca defenderam a idéia do *laissez-faire* total, a qual, como mostra a expressão em si, também faz parte da tradição racionalista francesa, e, em seu sentido literal, nunca foi defendida por nenhum dos economistas clássicos ingleses.<sup>110</sup> Melhor do que a maioria de seus críticos posteriores, eles sabiam que não fora por um passe de mágica, mas graças à evolução de “instituições bem elaboradas”, nas quais se harmonizariam as “normas e princípios de interesses conflitantes e vantagens obtidas mediante concessão”,<sup>111</sup> que os esforços individuais haviam sido canalizados com êxito para objetivos socialmente benéficos. Na realidade, eles nunca defenderam uma posição antiestatal, ou anárquica, que é consequência lógica da doutrina racionalista do *laissez-faire*; eles admitiam tanto funções adequadas para o Estado como a instituição de limites à ação estatal.

A diferença é particularmente evidente nas premissas das duas escolas quanto à natureza

do indivíduo. As teorias da construção social deliberada baseavam-se necessariamente no pressuposto de que o indivíduo é propenso à ação racional e dotado de inteligência e bondade naturais. A teoria evolucionista, ao contrário, mostrava que certas estruturas institucionais levariam o homem a utilizar da melhor forma sua inteligência e que as instituições poderiam ser estruturadas de modo a minimizar o mal praticado pelos homens. <sup>112</sup> A tradição anti-racionalista, no caso, está mais próxima da tradição cristã, que define o homem como falível e pecador, enquanto o perfeccionismo dos racionalistas é incompatível com tal tradição. Nem mesmo o famoso conceito do “homem econômico” pertence, originalmente, à tradição evolucionista britânica. Não seria tão exagerado afirmar que, segundo aqueles filósofos britânicos, o homem era, por natureza, preguiçoso e indolente, imprevidente e esbanjador, e que apenas por força das circunstâncias poderia ser obrigado a se comportar de forma econômica ou aprender a adaptar cuidadosamente seus meios a seus fins. O *homo oeconomicus* só foi dado a conhecer por John Stuart Mill, <sup>113</sup> juntamente com várias outras idéias que pertencem muito mais à tradição racionalista que à evolucionista.

## 5. Costume e Tradição

A diferença mais importante entre ambas as posições, entretanto, está nos seus conceitos sobre o papel das tradições e sobre o valor de todos os outros produtos da evolução inconsciente através dos tempos. <sup>114</sup> Não seria injusto afirmar que o enfoque racionalista, nesse caso, se opõe a quase tudo aquilo que é produto específico da liberdade e justifica o valor da liberdade. Aqueles que acreditam que todas as instituições úteis são criações da vontade e que nada concebem que possa servir a um objetivo humano que não tenha sido conscientemente planejado são, quase necessariamente, inimigos da liberdade. Para eles, liberdade é sinônimo de caos.

Por outro lado, segundo a tradição evolucionista empírica, o valor da liberdade consiste principalmente na oportunidade que ela proporciona para o desenvolvimento de tudo o que não é planejado, e o funcionamento benéfico de uma sociedade livre assenta, sobretudo, na existência de instituições que evoluíram livremente. Provavelmente, nunca existiu uma verdadeira crença na liberdade, e, com certeza, nunca houve uma tentativa bem-sucedida de fazer funcionar uma sociedade livre sem um autêntico respeito por instituições que passaram por uma evolução, por costumes e hábitos e “todas as garantias de liberdade originadas pela ação normativa de antigos preceitos e costumes”. <sup>(33)</sup> Por mais paradoxal que possa parecer, provavelmente, uma sociedade livre e bem-sucedida sempre será, em grande parte, uma sociedade ligada às tradições. <sup>(34)</sup>

O apreço pela tradição e pelo costume, por instituições que são o resultado de uma evolução e por normas cujas origens e justificativa não conhecemos, naturalmente não significa - conforme acreditava liberal, publicado pela primeira vez em 1858 e posteriormente incluído em sua obra *Essais de morale et de critique* (atualmente em *Oeuvres complètes*, ed. H. Psichari, II [Paris, 1947], páginas 45 e seguintes), observa: “Le libéralisme, ayant la prétention de se fonder uniquement sur les principes de la raison, croit d’ordinaire n’avoir pas besoin de traditions. Là est son erreur. (...) L’erreur de l’école libérale est d’avoir trop cru qu’il est facile de créer la liberté par la réflexion, et de n’avoir pas vu qu’un établissement n’est solide que quand il a des racines historiques. (...) Elle ne vit pas que tous ses efforts ne pouvait sortir qu’une bonne administration, mais jamais la liberté, puisque la liberté résulte d’un droit antérieur et supérieur à celui de l’État, et non d’une déclaration improvisée ou d’un raisonnement philosophique plus ou moins bien déduit”. Ver também a observação de R.B. McCallum na Introdução à sua edição de J.S. Mill, *On Liberty* (Oxford, 1946), página 15: “Embora Mill admita o grande poder dos costumes e, dentro de certos limites, sua utilidade, tende a criticar todas as normas que dependem deles e que não são defendidas pela razão. Ele nota: ‘As pessoas estão acostumadas a acreditar, e têm sido encorajadas a isto por pessoas que aspiram ao título de filósofos, que seus sentimentos sobre assuntos desta natureza são melhores que a razão, e, portanto, que a razão é desnecessária’. Esta é uma atitude que Mill, enquanto racionalista utilitário, nunca aceitou. Era o princípio da ‘simpatia-antipatia’, que Bentham

considerava a base de todos os sistemas que não aderiam ao enfoque racionalista. Como pensador político, Mill adotava a posição fundamental de que todos estes pressupostos irracionais deveriam ser pesados e considerados pelo julgamento ponderado e reflexivo dos intelectuais”.

Thomas Jefferson, imbuído de uma errônea concepção tipicamente racionalista - que “atribuímos a homens de gerações anteriores uma sabedoria sobre-humana e... acreditamos que seus feitos não devem ser modificados”.<sup>115</sup> Longe de supor que os criadores das instituições eram mais sábios que nós, a posição evolucionista baseia-se na idéia de que o resultado da experimentação de muitas gerações pode representar uma experiência maior do que a de qualquer homem individualmente.

<sup>33</sup> Joseph Butler, *Works*, ed. W. E. Gladstone (Oxford, 1896), II, 329.

<sup>34</sup> Até o professor H. Butterfield, que entende do assunto melhor que a maioria das pessoas, acredita ser “um dos paradoxos da história” que “o nome da Inglaterra tenha sido tão associado à liberdade, por um lado, e à tradição, por outro”. (*Liberty in the Modern World* [Toronto, 1952], página 21).

## 6. A Supremacia da Moral

Já examinamos as várias instituições e hábitos, instrumentos e métodos de ação que surgiram deste processo e constituem a civilização que herdamos. No entanto, devemos examinar ainda as normas de conduta que se desenvolveram como parte dela e são, ao mesmo tempo, consequência e condição para a existência da liberdade. Das convenções e costumes inerentes às relações humanas, as normas morais são as mais importantes, mas não representam absolutamente os únicos elementos significativos. Conseguimos comunicar-nos e relacionar-nos uns com os outros, somos capazes de executar nossos planos com êxito, porque, quase sempre, os membros de nossa civilização se atêm a padrões inconscientes de conduta e mostram em suas ações uma regularidade que não é resultado de ordens ou coerção - frequentemente, nem mesmo de observância consciente a normas conhecidas - mas de hábitos e tradições firmemente arraigados. A observância geral de tais convenções é condição necessária para a ordem do mundo em que vivemos, para que possamos encontrar nosso caminho, embora não nos demos conta de sua importância e talvez nem estejamos conscientes de sua existência. Em alguns casos, seria necessário, para o bom funcionamento da sociedade, garantir uma uniformidade semelhante por meio da coerção, sempre que tais convenções e regras não fossem obedecidas com a frequência adequada. Às vezes, a coerção pode, então, ser evitada apenas porque existe um alto grau de conformidade voluntária, o que significa que a conformidade voluntária pode ser uma condição para que a liberdade possa produzir resultados benéficos. De fato, todos os grandes apóstolos da liberdade, não adeptos da escola racionalista, jamais deixaram de enfatizar que a liberdade nunca produziu bons resultados quando não existiam convicções morais firmemente arraigadas, e que a coerção pode ser reduzida a um mínimo apenas quando se pode esperar que os indivíduos, de modo geral, observem voluntariamente determinados princípios. [116](#)

É preferível que a obediência a tais normas não seja resultado de coerção; não só porque a coerção em si é maléfica, mas também porque, na verdade, muitas vezes é desejável que as normas sejam observadas apenas na maioria dos casos; o indivíduo deve ser capaz de transgredir as normas quando lhe parecer válido incorrer na reprovação que isto causará. Também é importante que a força da pressão social e do hábito que garante sua observância seja variável. É a flexibilidade das normas voluntárias que possibilita a evolução gradual e o desenvolvimento espontâneo no campo da moral, o que permite que a experiência futura conduza a modificações e melhoramentos. Tal evolução é possível apenas mediante normas que não sejam nem coercitivas nem deliberadamente impostas - normas que, embora sua observância seja considerada um mérito e sejam respeitadas pela maioria, podem ser transgredidas por indivíduos que julgam ter razões suficientemente fortes para enfrentar a censura de seus semelhantes. Ao contrário de todas as normas coercitivas deliberadamente impostas, que só podem ser modificadas de maneira intermitente e para todos ao mesmo tempo, normas deste tipo permitem mudanças graduais e experimentais. O fato de indivíduos e grupos observarem

simultaneamente normas em parte diferentes permite selecionar as mais eficientes.

É esta submissão a normas e convenções que não foram criadas deliberadamente, cujo valor e importância pouco compreendemos, o respeito pelo tradicional, que a mente racionalista considera tão contrária ao seu espírito, embora seja indispensável para o funcionamento de uma sociedade livre. Essa submissão se apóia na idéia, enfatizada por David Hume, de importância decisiva para a tradição evolucionista anti-racionalista, de que “as normas de moralidade não são conclusões de nossa razão”. <sup>118</sup> Como todos os outros valores, nossa moral não é um produto, mas um pressuposto da razão, parte dos fins aos quais o instrumento de nosso intelecto foi aperfeiçoado para servir. Em qualquer estágio de nossa evolução, o sistema de valores dentro do qual nascemos indica os fins aos quais nossa razão deve servir. Uma estrutura de valores, que nos é dada de antemão, implica que, embora sempre devamos lutar para aperfeiçoar nossas instituições, nunca poderemos pretender recriá-las totalmente e que, em nossas tentativas de aperfeiçoá-las, teremos de aceitar como fato consumado muitas coisas que não compreendemos. Sempre nos moveremos no âmbito de uma estrutura de valores e instituições que não foi criada por nós. Em particular, nunca poderemos criar artificialmente um novo conjunto de normas morais, nem condicionar nossa observância das normas conhecidas à compreensão das implicações que esta observância terá num determinado caso.

## 7. Superstições em Torno da Superstição

A posição da escola racionalista a respeito destes problemas pode ser melhor analisada à luz daquilo que ela chama de “superstição”. <sup>122</sup> Não é minha intenção subestimar o mérito da luta persistente e incansável conduzida nos séculos XVIII e XIX contra convicções que são com-provadamente erradas. <sup>123</sup> Mas devemos lembrar que a extensão do conceito de superstição a todas as teses cuja validade não pode ser demonstrada também não se justifica, e, muitas vezes, pode ser prejudicial. O fato de que não devemos acreditar em nada que seja comprovadamente errado não significa que devemos acreditar apenas naquilo cuja verdade foi demonstrada. Qualquer pessoa que queira viver e atuar com sucesso em sociedade precisa, por motivos óbvios, aceitar muitas convicções comuns, embora o valor de tais convicções talvez pouco tenha a ver com a possibilidade de se demonstrar sua validade. <sup>124</sup> Estas crenças podem basear-se também em experiências passadas, mas não em experiências passíveis de comprovação. Obviamente, quando se pede a um cientista que aceite uma generalização em seu campo, ele terá o direito de exigir a evidência em que tal generalização se baseia. Desta maneira, foram refutadas muitas convicções que no passado expressavam a experiência acumulada da espécie humana. Entretanto, isto não significa que poderemos chegar a um estágio em que dispensaremos todas as convicções que carecem de tal comprovação científica. O homem adquire experiência de formas muito mais variadas do que imaginam habitualmente os pesquisadores profissionais ou o investigador do conhecimento explícito. Destruiríamos, praticamente, os fundamentos da ação eficaz se deixássemos de confiar

em métodos desenvolvidos pelo processo de tentativa e erro, simplesmente por desconhecermos por que deveríamos segui-los. A adequação de nossa conduta não depende necessariamente de sabermos por que ela é adequada. Esse conhecimento é uma maneira de tornar adequada nossa conduta, mas não a única. Um mundo estéril de convicções, depurado de todos os elementos cujos valores não podem ser demonstrados de maneira positiva, provavelmente não seria menos letal que um estado equivalente na esfera biológica.

Embora isto se aplique a todos os nossos valores, é especialmente importante no caso das normas morais de conduta. Depois da linguagem, são elas talvez o mais significativo exemplo de evolução espontânea de um conjunto de normas que governam nossas vidas, embora não possamos dizer por que são como são nem que efeito exercem sobre nós: nós não sabemos o que as conseqüências da observância de tais normas representam para nós, como indivíduos ou como grupo. E o espírito racionalista está em constante revolta contra a necessidade de submissão às normas. Os racionalistas insistem em aplicar a tais normas o princípio de Descartes: “rejeitar como completamente falsas todas as convicções em relação às quais se possa ter o menor motivo de dúvida”.<sup>125</sup> Os racionalistas sempre aspiraram a um sistema moral sin-

tético e planejado, no qual, como afirma Edmund Burke, “a prática de todos os deveres morais e os fundamentos da sociedade baseavam-se na possibilidade de justificar e demonstrar claramente a qualquer indivíduo sua razão de ser”.<sup>126</sup> De fato, os racionalistas do século XVIII defendiam o ponto de vista de que, por conhecerem a natureza humana, “poderiam facilmente encontrar a moral que lhe convinha”.<sup>127</sup> Eles não compreendiam que aquilo que definiam como “natureza humana” é em grande parte o produto das concepções morais que todos aprendemos com a linguagem e o pensamento.

## 8. O Moral e o “Social”

Um interessante sintoma da crescente influência da concepção racionalista é a substituição gradual, em todos os idiomas dos quais tenho conhecimento, da palavra “moral”, ou simplesmente “bom”, pela palavra “social”. Vale a pena exarpiar rapidamente a importância deste fato.<sup>128</sup> Quando as pessoas falam de “consciência social”, em contraposição a simples “consciência”, provavelmente se referem a uma consciência de determinados efeitos de nossas ações sobre, outras pessoas, a uma tentativa de pautarmos nossa conduta não apenas por normas tradicionais, mas pelo exame explícito das conseqüências específicas daquela ação. Na realidade, elas afirmam que nossas ações deveriam ser orientadas por uma plena compreensão do funcionamento do processo social e que, por uma avaliação consciente dos fatos concretos da situação, deveríamos procurar produzir um resultado previsível que elas definem como “o bem social”.

O curioso é que este apelo ao “social” realmente implica a exigência de que a ação individual seja orientada pela inteligência individual, e não pelas normas que evoluíram no seio da sociedade, e que os homens deveriam dispensar o uso daquilo que poderia ser verdadeiramente chamado “social” (no sentido de um produto do processo impessoal da sociedade) e confiar em seu julgamento individual do caso específico. A preferência pelas “considerações sociais”, com o abandono da observância de normas morais, é, portanto, em última análise, resultado do desprezo pelo que realmente constitui um fenômeno social e da crença nos poderes superiores da razão humana individual.

A verdade é que tais pretensões racionalistas requerem um conhecimento que ultrapassa a capacidade da mente humana individual e que, na tentativa de se ater a elas, em sua maioria, os homens acabariam por se tornar membros menos úteis à sociedade do que podem ser ao perseguir seus próprios objetivos dentro dos limites impostos pelas normas do direito e da moral.

Neste caso, a tese racionalista não leva em consideração que, na maioria das vezes, ao nos apoiarmos em normas abstratas, recorreremos a um expediente que aprendemos a utilizar porque nossa razão é insuficiente para dominar todos os detalhes da realidade complexa. <sup>129</sup> Isto é válido tanto para o caso em que formulamos uma norma abstrata para pautar nossa conduta individual, como para as ocasiões em que nos submetemos às normas comuns de ação aperfeiçoadas ao longo de um processo social.

Todos sabemos que a busca de nossos objetivos individuais não terá êxito se não estabelecermos para nós mesmos algumas normas gerais às quais nos ateremos, sem que precisemos reexaminar sua justificativa em cada caso particular. Ao determinarmos as atividades diárias, ao executarmos sem demora tarefas desagradáveis, porém necessárias, e ao nos privarmos de certas bebidas alcoólicas ou ao suprimirmos certos impulsos, frequentemente descobrimos a necessidade de transformar estes atos em hábitos inconscientes, porque sabemos que, se assim não for, a base racional que torna desejável tal comportamento não seria suficientemente eficaz para equilibrar os desejos temporários e obrigar-nos a realizar aquilo que gostaríamos, tendo em vista objetivos futuros. Embora pareça paradoxal afirmar que, a fim de nos obrigarmos a agir racionalmente, muitas vezes achamos necessário nos deixar orientar pelo hábito ao invés da reflexão, ou que, para evitar tomar uma decisão errada, devemos reduzir voluntariamente nossa gama de opções, nós sabemos que isso será necessário na prática, se quisermos realizar nossos objetivos mais distantes.

As mesmas considerações são ainda mais válidas nos casos em que nossa conduta não afeta diretamente a nós, mas a outros, e quando nossa preocupação fundamental, portanto, é adaptar nossas ações às ações e expectativas de outros, de modo a evitarmos causar-lhes danos desnecessários. Neste caso é improvável que um indivíduo consiga estabelecer racionalmente normas mais eficazes para a consecução de seu objetivo do que aquelas que evoluíram gradualmente através dos tempos; e, mesmo que ele

conseguisse, tais normas não cumpririam realmente seu objetivo, a menos que fossem observadas por todos. Portanto, não temos outra escolha senão a submissão a normas cuja lógica freqüentemente não conhecemos; e devemos proceder assim conscientes ou não de que algo importante depende de sua observância no caso específico. As normas da moral são instrumentais no sentido de que contribuem principalmente para a realização de outros valores humanos; entretanto, como raramente podemos saber qual o resultado de sua observância em cada caso particular, seu cumprimento deve ser considerado um valor em si, uma espécie de fim intermediário que devemos perseguir sem questionar sua razão de ser em cada caso concreto.

## 9. A Liberdade como Princípio Moral

As considerações acima, naturalmente, não implicam que todos os conjuntos de princípios morais que evoluíram numa determinada sociedade são benéficos. Assim como um grupo pode vir a predominar graças às normas morais observadas por seus membros, e seus valores conseqüentemente podem acabar sendo imitados por toda a nação que aquele grupo passou a liderar, é possível também que um grupo ou nação se destrua por causa das normas de conduta moral que segue. Somente os resultados eventuais podem mostrar se os ideais que orientam um grupo são benéficos ou nefastos. O fato de uma sociedade ter chegado a considerar os ensinamentos de alguns homens a expressão do bem não prova que, se seguidos, tais ensinamentos não possam levar a nação à ruína. É possível que uma nação se destrua ao obedecer aos ensinamentos daqueles que considera seus melhores membros, santos até, indubitavelmente guiados pelos ideais mais altruístas. Uma sociedade cujos membros ainda fossem livres para decidir seu modo de vida não correria este risco, pois tais tendências seriam corrigidas automaticamente: somente os grupos orientados por ideais “inviáveis” decairiam, enquanto outros, menos virtuosos, segundo os padrões correntes, tomariam o seu lugar. Mas isto ocorrerá somente numa sociedade livre, em que tais ideais não sejam impostos a todos. Nas sociedades em que todos são obrigados a servir aos mesmos ideais e onde não se permite aos dissidentes seguir outros ideais, as normas só se demonstrarão inadequadas com a decadência de toda a nação.

A questão importante com que nos deparamos aqui é se o consenso da maioria a respeito de uma norma moral é suficiente para justificar que se obrigue uma minoria dissidente a segui-la, ou se tal poder não deveria também ser limitado por normas mais gerais. Em outras palavras, o problema é se a legislação ordinária deveria ser limitada por princípios gerais, do mesmo modo que as normas morais de conduta individual excluem certos tipos de ação, por melhores que possam ser seus objetivos. Tanto na ação política como na ação individual existe a mesma necessidade de normas de conduta moral, e tanto as conseqüências de sucessivas decisões coletivas como as de decisões individuais serão benéficas unicamente se estiverem de acordo com princípios comuns.

As normas morais de ação coletiva são aperfeiçoadas com dificuldade e muito

lentamente, o que deve bastar para indicar quanto são valiosas. Dos poucos princípios desta categoria que a humanidade conseguiu aperfeiçoar, o mais importante é a liberdade individual, que, sem dúvida alguma, deve ser considerada um princípio moral de ação política. Como todos os princípios morais, a liberdade individual exige que a aceitemos como um valor intrínseco, como um princípio que deve ser respeitado sem nos determos sobre as consequências em determinado caso. Não obteremos os resultados desejados se não aceitarmos a liberdade como um princípio ou um pressuposto tão fundamental, que nenhuma razão de conveniência poderá limitá-la.

Em última análise, a defesa da liberdade é a defesa de princípios em contraposição ao imediatismo da ação coletiva, <sup>130</sup> o que, como veremos mais adiante, equivale a dizer que apenas o juiz, e não o administrador, pode ordenar a coação. Quando um dos líderes intelectuais do liberalismo do século XIX, Benjamin Constant, definiu a doutrina como um *systeme de principes*, <sup>131</sup> chegou ao âmago da questão. A liberdade não apenas constitui um sistema no qual toda a ação governamental é orientada por princípios, mas também um ideal que só será preservado se for aceito como princípio soberano que governa toda legislação específica. Quando não existe uma persistente adesão a norma tão fundamental, como ideal último a respeito do qual não pode haver concessões com vistas a vantagens materiais - como um ideal que, embora possa ser infringido temporariamente durante uma emergência passageira, deve constituir a base de todas as disposições permanentes -, quase certamente a liberdade será destruída por violações gradativas. Pois, em cada caso particular, será possível prometer vantagens tangíveis e concretas como resultado de uma redução da liberdade, enquanto os benefícios sacrificados serão, por natureza, sempre desconhecidos e indefinidos. Se a liberdade não fosse considerada o princípio supremo, o fato de que uma sociedade livre só pode oferecer possibilidades e não certezas, oportunidades e não dádivas definidas a determinados indivíduos, constituiria inevitavelmente sua falha fatal que levaria a seu lento desaparecimento.

## 10. O Papel da Razão

Provavelmente o leitor se perguntará, a esta altura, que papel a razão ainda terá no ordenamento da atividade social, uma vez que uma política de liberdade exige que se exerça um mínimo de controle deliberado, permitindo-se um máximo de evolução espontânea sem orientação definida. Inicialmente, responderemos que, se se tornou necessário, no nosso contexto, buscar limites adequados ao uso da razão, determinar estes limites constitui em si um difícil e importante exercício da razão. Além do mais, se enfatizamos necessariamente tais limites, é evidente que não pretendemos dizer com isso que a razão não desempenhe um importante papel. A razão, sem dúvida, é o bem mais precioso que o homem possui. Nossa tese procura mostrar simplesmente que a razão não é onipotente e que a idéia de que ela pode dominar a si mesma e controlar sua própria evolução pode destruí-la. Tentamos exatamente defender a razão do abuso contra ela praticado por aqueles que não entendem as condições de seu funcionamento eficaz e evolução constante. É um apelo aos homens para que entendam que precisamos usar nossa razão de maneira inteligente e que, para fazê-lo, necessitamos preservar a indispensável matriz da espontaneidade e da não-racionalidade, a única condição na qual a razão pode evoluir e atuar com eficiência.

A postura anti-racionalista aqui assumida não deve ser confundida com irracionalismo e nem como qualquer apelo ao misticismo. <sup>132</sup> O que defendemos não é uma abdicação da razão, mas um exame racional do âmbito em que a razão pode ser controlada adequadamente. Parte da tese afirma que o uso inteligente da razão não implica o uso intencional da razão no maior número possível de casos. Em oposição ao racionalismo ingênuo que considera nossa racionalidade atual um elemento absoluto, devemos prosseguir com os esforços iniciados por David Hume ao “fazer voltar contra os iluministas suas próprias armas” e ao buscar “reduzir as pretensões da razão utilizando a análise racional”. <sup>133</sup>

A primeira condição para o uso inteligente da razão no ordenamento das atividades humanas é conhecermos o papel que ela de fato desempenha e pode desempenhar no funcionamento de uma sociedade baseada na cooperação de muitas mentes individuais. Isto quer dizer que, antes de tentarmos reformar a sociedade de forma inteligente, devemos conhecer seu funcionamento; e convém ter em mente que, mesmo quando acreditamos compreender seu funcionamento, podemos estar equivocados. Precisamos procurar entender que a civilização humana tem vida própria, que todas as nossas tentativas de melhoramento devem dar-se dentro de uma estrutura geral que não podemos controlar; resta-nos apenas esperar facilitar e auxiliar o funcionamento das forças desta estrutura na medida em que as possamos compreender. Nossa atitude deve ser semelhante à de um médico diante de um organismo vivo: como ele, temos de lidar com uma entidade independente que se mantém em funcionamento em virtude de forças que não podemos substituir e que, portanto, condicionam tudo o que

**pretendemos conseguir. O seu aperfeiçoamento dar-se-á apenas se utilizarmos estas forças e não opondo-nos a elas. Nossos esforços visando ao progresso devem sempre se dar dentro deste todo; devem tender a uma construção gradativa e não global; <sup>134</sup> e devem utilizar, a cada estágio, o material histórico disponível, aperfeiçoando os defalhes passo a passo, ao invés de tentarmos recriar o todo.**

**Nenhuma destas conclusões se opõe ao uso da razão; apenas à utilização da razão nos casos em que implicaria poderes exclusivos e coercitivos para o governo; não somos contrários à experimentação, mas a todo poder exclusivo e monopólico de realizar experiências em determinado campo, poder que não deixa alternativa e presume ter sabedoria superior. Nossa argumentação se opõe à conseqüente exclusão de soluções melhores do que aquelas com as quais estão comprometidas as pessoas que detêm o poder.**

# ***CAPÍTULO V - Responsabilidade e Liberdade***

**“A democracia dificilmente poderia sobreviver numa sociedade baseada no princípio da terapia e não do julgamento, do erro e não do pecado. Se os seres humanos são livres e iguais perante a lei, devem ser julgados e não tratados como doentes.” ([135](#))**

**F. D. WORMUTH**

# 1. A Liberdade é Inseparável da Responsabilidade

Liberdade não apenas significa que o indivíduo tem a oportunidade e, ao mesmo tempo, a responsabilidade de escolher; também significa que deve arcar com as consequências de suas ações, pelas quais será louvado ou criticado. Liberdade e responsabilidade são inseparáveis. Uma sociedade livre não será viável nem poderá sustentar-se se seus membros não considerarem justo que cada indivíduo ocupe a posição conquistada por sua iniciativa e não a aceitem como resultado desta. Embora possa oferecer apenas oportunidades ao indivíduo e o resultado da atividade deste dependa de inúmeras contingências, uma sociedade livre leva o indivíduo a concentrar seus esforços nas circunstâncias que ele pode controlar, como se somente estas condicionassem o êxito de suas ações. Como o indivíduo terá a oportunidade de utilizar condições que somente ele conhece e como, na grande maioria dos casos, ninguém mais poderá julgar se ele explorou essas condições da melhor maneira possível, presume-se que elas determinam o resultado de suas ações a não ser que o contrário seja óbvio.

Essa crença na responsabilidade individual, que sempre predominou quando se acreditava na liberdade individual, reduziu-se acentuadamente com o declínio do apreço pela liberdade. Responsabilidade tornou-se um conceito impopular, uma palavra que escritores ou oradores experientes evitam por causa da óbvia indiferença ou da animosidade com que é recebida por uma geração que repele tudo que seja mo-ralizante. Frequentemente essa palavra suscita aberta hostilidade daqueles aos quais a educação ensinou que sua posição na vida ou suas próprias ações foram determinadas por circunstâncias que eles não controlam. Essa negação da responsabilidade se deve contudo, em geral, ao medo da responsabilidade, que necessariamente se torna também medo da liberdade.<sup>136</sup> É inegável que, se isto ocorre, é porque a oportunidade de construir a própria vida também é uma tarefa incessante, uma disciplina que o ser humano deve impor a si próprio, se pretende alcançar seus objetivos.

## 2. Os Conceitos de Responsabilidade e Liberdade Desacreditados pela Dúvida quanto à Existência do “Livre-Arbítrio”

O declínio simultâneo do apreço pela liberdade individual e pela responsabilidade individual decorre, em grande parte, de uma interpretação errônea das lições da ciência. As idéias mais antigas a esse respeito estavam intimamente relacionadas à crença no “livre-arbítrio” (*freedom of the will*), conceito que nunca teve um significado preciso, mas que posteriormente, na opinião de muitos, foi invalidado pela ciência moderna. A crescente convicção de que todos os fenômenos naturais são determinados unicamente por acontecimentos anteriores ou sujeitos a leis evidentes e de que o próprio homem deveria ser considerado parte da natureza levou à conclusão de que as ações do homem e o funcionamento de sua mente também seriam determinados, necessariamente, por circunstâncias externas. O conceito de determinismo universal que dominou a ciência do

século XIX <sup>137</sup> foi, assim, aplicado à conduta do homem, eliminando, aparentemente; a espontaneidade da ação humana. Naturalmente, era preciso admitir que não havia mais do que um pressuposto geral de que as ações humanas estivessem também sujeitas às leis naturais e que realmente não sabíamos como tais ações eram determinadas por circunstâncias específicas, exceto, talvez, em raríssimas ocasiões. Mas, ao se admitir que o funcionamento da mente humana, pelo menos em princípio, deve obedecer a leis uniformes, eliminava-se, aparentemente, o papel da personalidade individual, essencial para o conceito de liberdade e responsabilidade.

A história intelectual das últimas gerações nos proporciona inúmeros exemplos de como este quadro determinista do mundo estremeceu as bases da crença na liberdade em termos morais e políticos. Hoje, muitos especialistas nas áreas da ciência concordariam, provavelmente, com o cientista que, ao escrever para o público em geral, admitiu que “discutir o conceito de liberdade constitui problema para o homem de ciência, em parte, porque ele não se convenceu de que, em última análise, a liberdade existe”. <sup>138</sup> Devemos reconhecer que, nos últimos tempos, os físicos abandonaram, aparentemente com certo alívio, a tese do determinismo universal. É, porém, duvidoso que a concepção mais moderna de uma regularidade meramente estatística do mundo afete, de alguma maneira, a dúvida quanto à existência do livre-arbítrio. Pois parece que a dificuldade em torno do significado da ação voluntária e da responsabilidade não é, em absoluto, conseqüência necessária da convicção de que a ação humana é causalmente determinada; antes, provém de um equívoco intelectual, do fato de as conclusões não decorrerem das premissas;

Tudo indica que a afirmação de que a vontade é livre tem tão pouco sentido quanto sua negação e que toda essa questão não passa de um problema inexistente, <sup>139</sup> uma controvérsia sobre palavras, em que os antagonistas não esclareceram o que uma resposta afirmativa ou negativa realmente implicaria. Sem dúvida, aqueles que negam o livre-arbítrio despem a palavra “livre” de todo seu significado comum, que define a ação de acordo com a nossa vontade, e não com a vontade alheia; para que a afirmação tivesse sentido, deveriam apresentar alguma outra definição, o que, na verdade, nunca fazem. <sup>141</sup> Além disso, dizer que a palavra “livre” exclui significativamente a idéia de que a ação humana é determinada por certos fatores revela-se, numa análise mais profunda, totalmente infundado.

O equívoco torna-se óbvio quando examinamos as conclusões que as duas correntes tiram de suas respectivas posições. Os deterministas em geral argumentam que, como as ações humanas são completamente dirigidas por causas naturais, não há fundamento pelo qual os indivíduos possam ser responsabilizados, nem elogiados ou criticados por suas ações. Os voluntaristas, por sua vez, afirmam que, como existe no homem um agente que se encontra fora da cadeia de causa e efeito, é esse agente que deve ser responsabilizado, constituindo o objeto legítimo de elogio ou crítica. Hoje, não há mais dúvida de que,

quanto às conclusões práticas, os voluntaristas estão bem mais perto da verdade, enquanto os deterministas se acham equivocados. Mas o que caracteriza esta controvérsia é que em nenhum dos casos as conclusões decorrem das premissas apresentadas. Como tem sido freqüentemente demonstrado, o conceito de responsabilidade baseia-se, na verdade, numa interpretação determinista, <sup>142</sup> ao passo que somente a suposição de um “ego” metafísico, que permaneceria fora de toda a cadeia de causa e efeito e que, portanto, poderia ser considerado imune ao elogio ou à crítica, justificaria que o indivíduo ficasse isento de sua responsabilidade.

### 3. A Atribuição de Responsabilidade

Seria naturalmente possível apresentar, como exemplo de uma suposta concepção determinista, a figura imaginária de um autômato que reagisse aos acontecimentos do seu meio sempre da mesma maneira previsível. Isto não corresponderia, entretanto, a nenhuma posição seriamente defendida até pelos mais acirrados adversários do “livre-arbítrio”. Eles afirmam que, em qualquer momento, a conduta de um indivíduo, sua reação a qualquer conjunto de circunstâncias externas, será determinada pelos efeitos conjuntos de sua constituição hereditária e de sua experiência acumulada, sendo cada nova experiência interpretada à luz da experiência anterior do indivíduo, num processo cumulativo que, em cada caso, produz uma personalidade única e distinta. Esta personalidade funciona como uma espécie de filtro através do qual os acontecimentos externos induzem uma conduta que pode ser prevista com certeza apenas em ocasiões excepcionais. A posição determinista afirma que os efeitos acumulados da hereditariedade e da experiência passada constituem a personalidade individual global; que não existe nenhum “ego” ou “eu” cuja disposição não possa ser afetada por influências externas ou materiais. Isto significa que todos os fatores cuja influência é às vezes incoerentemente negada por aqueles que se opõem ao conceito de “livre-arbítrio”, como o raciocínio ou a argumentação, a persuasão ou a repreensão, ou mesmo a expectativa de elogio ou crítica, constituem realmente alguns dos aspectos mais importantes que determinam a personalidade e, por meio desta, a ação específica do indivíduo. É justamente por não haver nenhum “ego” separado, fora da cadeia de causa e efeito, que não há também nenhum “ego” que não poderíamos, até certo ponto, tentar influenciar mediante recompensa ou punição. <sup>143</sup> Provavelmente, nunca se negou que a conduta humana possa ser, de fato, influenciada pela educação e pelo exemplo, pela persuasão racional, pela aprovação e desaprovação. Portanto, a única pergunta legítima é até que ponto poderemos influenciar certas pessoas, em determinadas circunstâncias, a adotar o comportamento que desejamos, se elas souberem que uma ação aumentará ou diminuirá a estima do próximo ou poderá provocar recompensa ou punição.

Em sentido estrito, é um absurdo dizer, como costuma acontecer, que “um indivíduo não tem culpa de ser como é”; pois o fato de se lhe atribuir responsabilidade tem por objetivo torná-lo diferente do que ele é ou poderia ser. Quando dizemos que um indivíduo é responsável pelas conseqüências de uma ação, não estamos constatando um fato, nem

estabelecendo uma relação de causa e efeito. Obviamente, tal afirmação não se justificaria se nada do que ele “poderia” ter feito ou omitido pudesse ter alterado o resultado. Mas, quando empregamos palavras tais como “poderia” ou “pudesse” nesse contexto, não queremos dizer que no momento da sua decisão algo em seu corpo ou mente o levou a agir de uma maneira que não refletia o efeito necessário das leis causais naquelas circunstâncias. Ao contrário, ao dizer que um indivíduo é responsável pelo que faz, pretendemos tornar suas ações diferentes daquilo que elas seriam se ele não acreditasse na própria responsabilidade. Atribuímos responsabilidade a um indivíduo não para comunicarlhe que, nas suas condições, poderia ter agido de maneira diferente, mas para induzi-lo a agir de maneira diferente. Se eu prejudiquei alguém por negligência ou por descuido, “o que não podia evitar” dadas as circunstâncias, isso não me isenta de responsabilidade, mas deveria até me convencer, muito mais do que antes, da necessidade de sempre ter em mente a possibilidade de tais conseqüências. [144](#)

Por isso, só podemos legitimamente perguntar se a pessoa à qual atribuimos responsabilidade por determinada ação ou por suas conseqüências é uma pessoa sujeita a motivações normais (isto é, se é o que denominamos uma pessoa responsável) e se, em certas circunstâncias, se pode esperar que essa pessoa seja influenciada pelas considerações e convicções que lhe desejamos incutir. Como ocorre na maioria desses casos, nossa falta de conhecimento das circunstâncias específicas será normalmente tal, que saberemos apenas que a expectativa de que serão , responsabilizados poderá, em geral, influenciar os indivíduos em certas situações a adotar uma atitude desejável. Em geral, o que buscamos não é saber se certos fatores mentais influíram na ocasião de determinada ação, mas de que modo certas considerações poderiam tornar-se tão eficazes quanto possível na orientação de qualquer ação. Isso implica que o indivíduo deve ser elogiado ou criticado, quer a expectativa disso tenha ou não modificado de qualquer maneira a ação. Nunca poderemos estar certos do efeito, no caso particular, mas acreditamos que, em geral, sabendo que será responsabilizado, o indivíduo modificará sua conduta. Neste sentido, a atribuição de responsabilidade não implica a constatação de um fato. É antes uma espécie de convenção destinada a levar os indivíduos a respeitar certas normas. E nunca cessará o debate sobre a eficácia de uma convenção desse tipo. Saberemos apenas que a experiência mostra que, em geral, ela pode ser ou não eficaz.

Responsabilidade tomou-se principalmente um conceito legal porque o direito exige provas claras para decidir quando as ações de um indivíduo criam alguma obrigação ou o tomam passível de alguma sanção. Mas, naturalmente, não deixa de ser um conceito moral, um conceito que condiciona nossa opinião sobre os deveres morais dos indivíduos. Na verdade, vai muito além daquilo que em geral consideramos moral. Toda nossa atitude em relação ao funcionamento de nossa ordem social, nossa aprovação ou desaprovação da maneira como a ordem social determina a posição relativa dos diferentes indivíduos, está estreitamente relacionada aos nossos conceitos de responsabilidade. Assim, a importância do conceito vai muito além do campo da coerção e seu maior valor está,

talvez, no papel que desempenha na orientação das livres decisões do indivíduo. Uma sociedade livre provavelmente exige mais do que qualquer outra que os indivíduos orientem suas ações por um senso de responsabilidade que se estenda além dos deveres consagrados pela lei e que a opinião geral aprove que eles sejam responsabilizados tanto pelo sucesso quanto pelo fracasso de seus esforços. Quando os homens têm liberdade de agir da maneira que julgam conveniente, também devem ser responsabilizados pelos resultados de suas ações.

#### 4. O Indivíduo Responsável

A atribuição de responsabilidade justifica-se, assim, por sua presumível influência nas ações futuras; ela visa a ensinar às pessoas o que devem levar em consideração em situações futuras semelhantes. Embora deixemos que os indivíduos decidam por si próprios porque, em geral, se encontram em melhor situação para saber das circunstâncias que envolvem sua ação, também nos preocupamos com que as condições lhes permitam usar seu conhecimento com a maior eficácia. Se reconhecemos a liberdade aos indivíduos porque presumimos que sejam seres racionais, também nos devemos empenhar para que seja para eles gratificante agir como seres racionais, deixando que arquem com as consequências de suas decisões. Isto não significa que se suponha sempre que o indivíduo é o melhor juiz de seus interesses; significa apenas que nunca podemos ter certeza de que outra pessoa os conheça melhor do que o próprio indivíduo, e que desejamos usar plenamente as capacidades de todos que possam contribuir de alguma forma para o esforço comum que pretende fazer nosso ambiente servir a fins humanos.

A atribuição de responsabilidade, assim, pressupõe que os indivíduos sejam capazes de ação racional e visa a dar-lhes condições de agir mais racionalmente. Pressupõe que tenham uma capacidade mínima de aprender e prever, de saber quais serão as consequências de suas ações. Não é válido argumentar que a razão só desempenha, na verdade, um pequeno papel na determinação da ação humana, pois o objetivo é fazer esse pequeno papel render o máximo. Racionalidade, neste sentido, pode significar apenas algum grau de coerência e de constância na ação de um indivíduo, alguma influência duradoura do conhecimento ou entendimento, que, uma vez adquirida, afetará sua ação posteriormente e em circunstâncias diferentes.

O caráter complementar de liberdade e responsabilidade significa que a justificativa filosófica da liberdade só é aplicável àqueles que podem ser responsabilizados. Não se aplica a crianças, débeis mentais ou loucos. Pressupõe que um indivíduo seja capaz de aprender a partir da experiência e de orientar suas ações pelo conhecimento assim adquirido; não é válida para aqueles que ainda não aprenderam o suficiente ou que são incapazes de aprender. Um indivíduo cujas ações são totalmente determinadas pelos mesmos imutáveis impulsos não controlados pelo conhecimento das consequências ou uma autêntica personalidade dividida, um esquizofrênico, nesse sentido não poderia

ser considerado responsável, porque a consciência de que será responsabilizado não alteraria seus atos. O mesmo se aplicaria aos indivíduos que sofrem de impulsos realmente incontroláveis — cleptomaníacos, dipsomaníacos —, os quais, como a experiência tem demonstrado, são insensíveis a motivações normais. Mas, se temos razões para acreditar que a consciência da própria responsabilidade provavelmente influenciará os atos de uma pessoa, é necessário tratá-la como um ser responsável, quer, no caso, isso produza ou não os efeitos desejados. A atribuição de responsabilidade não se baseia naquilo que sabemos ser verdadeiro em determinado caso, mas naqueles que acreditamos ser os efeitos prováveis de um incentivo ao comportamento racional e ponderado dos indivíduos. É um artifício que a sociedade criou para fazer frente à nossa incapacidade de saber o que os outros pensam e, sem recorrer à coerção, ordenar nossas vidas.

Não cabe aqui iniciar um debate sobre o problema representado por todos aqueles que não podem ser responsabilizados e aos quais, por conseguinte, a justificativa filosófica da liberdade não se aplica ou não pode ser aplicada totalmente. A questão importante é que ser um membro livre e responsável da comunidade constitui uma posição particular que representa ao mesmo tempo um dever e um direito; e para que a liberdade possa beneficiar os indivíduos, essa posição não deve depender da vontade de outrem, mas deve ser desfrutada automaticamente por todos aqueles que preenchem certas condições objetivamente identificáveis (como idade, por exemplo), desde que não se possa refutar sem sombra de dúvida o pressuposto de que dispõem dos requisitos mínimos. Nas relações pessoais, a transição da condição de tutelado para a de responsabilidade plena pode ser gradual e indistinta, podendo as formas mais suaves de coerção que existem entre os indivíduos - e nas quais o Estado não deveria intervir - ser ajustadas a graus de responsabilidade. Contudo, do ponto de vista político e legal, a distinção precisa ser clara e definida e deve ser determinada por normas gerais e impessoais, para que a liberdade exista efetivamente. Quando nos cabe decidir se uma pessoa pode responder por seus atos ou deve estar sujeita à vontade de outrem, precisamos saber se é ou não responsável ou se tem ou não o direito de agir de uma forma ininteligível, imprevisível ou desagradável aos outros. O fato de alguns indivíduos não terem a capacidade de exercer a plena liberdade não deve significar que a liberdade de todos precisa estar sujeita a restrições e normas específicas de acordo com condições individuais. O tratamento individualizante dispensado pelo juizado de menores ou pelo hospital psiquiátrico constitui a característica da falta de liberdade, da tutela. Embora nas relações mais estreitas da esfera privada possamos harmonizar nossa conduta com a personalidade de nossos parceiros, na esfera pública a liberdade requer que sejamos considerados tipos, e não indivíduos únicos, e tratados com base no pressuposto de que as motivações e coibições normais serão eficazes, ainda que isso não seja válido num determinado caso individual.

## 5. A Busca dos Objetivos Individuais

Freqüentemente, confunde-se o ideal segundo o qual uma pessoa deveria poder perseguir seus próprios objetivos e a idéia de que, se deixada livre, deverá ou poderá perseguir somente seus objetivos egoístas. <sup>145</sup> A liberdade de buscar as próprias metas é, contudo, igualmente importante tanto para as pessoas mais altruístas, em cuja escala de valores as necessidades dos demais ocupam um lugar muito elevado, quanto para qualquer egoísta. É da natureza dos homens (e, talvez, mais ainda das mulheres) e uma das principais condições de sua felicidade tornar o bem-estar de outras pessoas seu objetivo básico. Fazer isto é parte da escolha normal que se nos oferece e é freqüentemente a decisão esperada de nós. De acordo com a opinião geral, nossa preocupação fundamental, nesse sentido, deveria naturalmente ser o bem-estar de nossa família, Mas também demonstramos nosso apreço e aprovação em relação a outros, fazendo-os nossos amigos e tornando nossas suas metas. A escolha de nossos parceiros e, geralmente, daqueles com cujas necessidades nos preocupamos constitui uma parte essencial da liberdade e dos conceitos morais de uma sociedade livre.

O altruísmo geral, no entanto, é uma concepção sem sentido, pois ninguém pode efetivamente preocupar-se com o próximo, abstratamente; as responsabilidades que podemos assumir devem ser sempre específicas; elas só têm relação com aqueles a respeito dos quais conhecemos alguns fatos concretos e aos quais nos ligamos por opção ou em decorrência de condições especiais. Um dos direitos e deveres fundamentais de um homem livre é decidir a que e a quem deseja dedicar sua atenção.

Reconhecer que cada pessoa tem sua própria escala de valores, que devemos respeitar mesmo que não concordemos com ela, faz parte do conceito do valor da personalidade individual. O valor que atribuímos a um indivíduo dependerá necessariamente dos valores a que ele se atém. Acreditar, porém, na liberdade significa que não nos consideramos os juízes últimos dos valores do próximo, que não nos julgamos no direito de impedi-lo de perseguir objetivos com os quais não concordamos, desde que não viole a esfera de ação que a lei também garante aos demais.

Uma sociedade que não reconhece a cada indivíduo valores próprios pelos quais ele tem o direito de se pautar não terá nenhum respeito pela dignidade do indivíduo e realmente não sabe o que é liberdade. Mas também não é menos verdade que em uma sociedade livre um indivíduo será respeitado de acordo com o uso que ele fizer de sua liberdade. O apreço moral não teria sentido se não houvesse liberdade: “Se cada ação, boa ou má, de um homem maduro, dependesse da permissão, da prescrição e da coerção, o que seria a virtude senão uma palavra, que elogio caberia à boa ação, que honra haveria em ser sensato, justo, ou continente?” <sup>146</sup> Liberdade é uma oportunidade de fazer o bem, mas isso só ocorre quando também é uma oportunidade de fazer o mal. Uma sociedade livre se tornará viável somente se os indivíduos se deixarem, de alguma maneira, pautar

por valores comuns. É, talvez, por isso que os filósofos definiram algumas vezes a liberdade como ação em conformidade com normas morais. Mas essa definição de liberdade é a negação daquela liberdade de que estamos tratando. A liberdade de ação que é condição do mérito moral inclui a liberdade de errar: elogiamos ou criticamos o indivíduo somente quando ele tem a possibilidade de escolher, quando ele cumpre as normas por ser exortado e não compelido a fazê-lo.

Se a esfera da liberdade individual é também a esfera da responsabilidade individual, isto não significa que devemos prestar contas de nossos atos a qualquer pessoa em particular. Sem dúvida, podemos ser repreendidos por outros porque o que fazemos lhes desagrada. Mas deveríamos ser plenamente responsabilizados por nossas decisões, principalmente porque isso nos fará atentar para as causas dos acontecimentos que dependem de nossas ações. A função básica da crença na responsabilidade individual está em nos fazer usar plenamente nosso próprio conhecimento e todas as nossas capacidades para alcançar nossos objetivos.

## **6. A Responsabilidade pelo Próprio Bem-Estar**

A obrigação de escolher imposta pela liberdade, a responsabilidade que uma sociedade livre atribui ao indivíduo pelo seu próprio destino, tornou-se, nas condições do mundo moderno, uma das grandes fontes de insatisfação. Em grau muito maior do que jamais ocorreu no passado, o sucesso de um indivíduo não dependerá das habilidades especiais que ele tiver em abstrato, mas da utilização adequada destas habilidades. Em época de menor especialização e de organização menos complexa, quando quase todos tinham conhecimento da maioria das oportunidades existentes, era menos difícil para o indivíduo encontrar uma oportunidade de aplicar, de maneira adequada, habilidades e talentos pessoais. Com a evolução da sociedade e com o aumento de sua complexidade, as recompensas que um indivíduo espera receber passam a depender, cada vez mais, não da habilidade e da capacidade que tiver, mas da utilização adequada destas, e tanto a dificuldade de descobrir a melhor utilização das capacidades individuais quanto a discrepância entre as recompensas de indivíduos dotados da mesma habilidade técnica ou talento especial aumentarão.

Talvez não exista sensação mais dolorosa do que a suscitada pelo reconhecimento de como poderíamos ter sido úteis para o próximo e de que o talento pessoal foi desperdiçado. A acusação mais grave que se pode lançar contra um sistema livre, e a causa dos ressentimentos mais amargos, talvez seja a de que numa sociedade livre ninguém tem a obrigação de cuidar para que o próximo utilize adequadamente suas habilidades e talentos, de que ninguém tem o direito de exigir que alguém lhe ofereça uma oportunidade para utilizar seus dons especiais e de que, se o indivíduo não descobrir por si esta oportunidade, seus dons provavelmente serão desperdiçados. A consciência de dispormos de certas potencialidades nos faz naturalmente afirmar que é obrigação de outrem utilizá-las.

A necessidade de descobrir, por nós mesmos, um campo em que poderemos utilizar adequadamente nossos talentos, um emprego apropriado, é a disciplina mais dura que uma sociedade livre nos impõe. Esta necessidade é, contudo, inseparável da liberdade, uma vez que ninguém pode garantir ao próximo que seus dons serão bem utilizados, a não ser que tenha o poder de coagir outros a utilizá-los. Somente privando outrem da possibilidade de escolher quem deverá servi-lo, as pessoas cujas capacidades usará ou os produtos que utilizará, poderíamos garantir a um indivíduo que seus dons serão usados como ele julga merecer. A característica essencial de uma sociedade livre é que o valor e a remuneração de um indivíduo dependem não da capacidade abstrata, mas do êxito em transformar tal capacidade em serviço concreto que seja útil a outros em condições de retribuir. E o principal objetivo da liberdade é oferecer ao mesmo tempo a oportunidade e o incentivo para assegurar a utilização máxima do conhecimento que um indivíduo possa adquirir. O que torna um indivíduo um ser único nesse sentido não é seu conhecimento geral, mas seu conhecimento concreto, seu conhecimento de circunstâncias e condições

específicas.

## 7. A Educação para a Liberdade

É preciso reconhecer que os resultados de uma sociedade livre, em relação a isso, freqüentemente estão em conflito com as posições éticas remanescentes de um tipo de sociedade mais antiga. Não há dúvida de que, do ponto de vista da sociedade, a arte de transformar a capacidade pessoal em algo positivo, a habilidade de descobrir o emprego mais adequado dos próprios dons, é talvez a de maior utilidade; porém, a criatividade, nesse sentido, não deixa de ser freqüentemente objeto de desconfiança; e, inclusive, uma vantagem obtida em relação aos indivíduos dotados de semelhante capacidade geral, mediante utilização mais adequada de circunstâncias concretas, costuma ser considerada injusta. Em muitas sociedades, uma tradição “aristocrática” originada das condições de ação numa hierarquia organizacional com deveres e tarefas estabelecidos, tradição normalmente instituída pelas pessoas cujos privilégios as livraram da necessidade de dar aos outros aquilo que estes desejam, estabelece que é mais nobre esperar que os talentos pessoais sejam descobertos por outros. Historicamente, só as minorias étnicas ou religiosas, que lutam para se afirmar, cultivaram essa criatividade (melhor definida pelo termo alemão *Findigkeit*) e por isso mesmo são geralmente mal vistas. Contudo, não há dúvida de que a descoberta de uma utilização melhor dos instrumentos e recursos ou das capacidades pessoais representa uma das maiores contribuições que um indivíduo pode prestar em nossa sociedade ao bem-estar de seus semelhantes; e é por oferecer as melhores oportunidades para isto que uma sociedade livre se pode tornar muito mais próspera do que as outras. A utilização adequada dessa capacidade de empreendimento (e, ao descobrir a melhor utilização de nossas habilidades, todos agimos como empreendedores) constitui a atividade mais bem remunerada numa sociedade livre, ao passo que aquele que deixa para os outros a tarefa de descobrir alguma maneira útil de empregar sua capacidade terá de se contentar com uma recompensa menor.

É importante reconhecer que não estaremos educando os indivíduos para uma sociedade livre, se treinarmos técnicos que esperem ser “utilizados”, que são incapazes de encontrar por si mesmos sua posição adequada e que julgam responsabilidade de outrem a tarefa de assegurar o uso apropriado de seus talentos. Por mais hábil que um homem possa ser em determinado campo, o valor de seus serviços será necessariamente baixo em uma sociedade livre, a não ser que ele também informe sobre sua habilidade aqueles que dela podem tirar o maior benefício. Embora possa ser ofensivo para o nosso senso de justiça achar que, de dois homens que adquiriram, graças a esforço idêntico, os mesmos conhecimentos e a mesma especialização, um possa ter sucesso e o outro fracassar, cumpre reconhecer que numa sociedade livre é a utilização de certas oportunidades que determina a utilidade e devemos adequar, nesse sentido, nossa educação e nossa conduta. Numa sociedade livre, somos remunerados não por nosso talento, mas pelo uso adequado que dele fazemos; e assim deve ser enquanto formos livres para escolher nossa profissão e ela não nos for imposta. Evidentemente, é

quase impossível determinar em que medida uma carreira bem-sucedida foi o resultado de um conhecimento, habilidade ou esforço superiores e em que medida deve ser atribuída ao feliz acaso; porém, isso de forma alguma diminui a importância dos contextos em que a escolha correta redunde em benefício pessoal.

A limitada compreensão deste fato básico pode ser avaliada por certas afirmações, feitas não apenas pelos socialistas, como, por exemplo, a de que “toda criança tem um direito natural, enquanto cidadão, não apenas à vida, à liberdade e à busca da felicidade, mas também à posição na escala social que seus talentos lhe dão o direito de exigir”.<sup>147</sup> Numa sociedade livre, o talento pessoal não confere ao indivíduo o “direito de exigir” uma posição específica. Afirmar que essa exigência é justificável implicaria admitir que algum organismo tem o direito e o poder de determinar as posições que os indivíduos irão ocupar. Uma sociedade livre apenas oferece a oportunidade de procurar uma posição adequada, com os riscos inerentes e a incerteza necessariamente implícita na busca de mercado para o talento pessoal. É inegável que, em relação a isso, uma sociedade livre submete os indivíduos a uma pressão da qual freqüentemente se ressentem. Mas é ilusório pensar que poderíamos evitá-la em algum outro tipo de sociedade; pois a alternativa à pressão implícita na responsabilidade pelo destino individual é muito mais odiosa, por decorrer de ordens emanadas de outros indivíduos, que seríamos compelidos a obedecer.

Costuma-se objetar que considerar um indivíduo o único responsável por seu próprio destino é uma convicção sustentada apenas pelos que venceram. Esta objeção em si não é tão inaceitável quanto a idéia, nela implícita, de que as pessoas defendem essa posição apenas porque venceram. Estou inclinado a pensar que se trata exatamente do oposto; que as pessoas, muitas vezes, alcançam êxito porque têm esta convicção. Embora possa ser em grande parte falsa a convicção de certos indivíduos de que tudo o que realizaram se deve exclusivamente a seu talento, inteligência e esforço, provavelmente ela influirá de maneira benéfica sobre sua energia e atenção às oportunidades. E, se o orgulho afetado de um indivíduo que logrou êxito é freqüentemente intolerável e ofensivo, a idéia de que o sucesso depende totalmente dele próprio é, do ponto de vista pragmático, o incentivo mais eficaz à ação bem-sucedida; por outro lado, quanto mais um indivíduo cede à tendência de atribuir seus fracassos aos outros ou às circunstâncias, mais descontente e ineficiente ele se tornará.

## 8. O Âmbito da Responsabilidade

O senso de responsabilidade perdeu força nos tempos modernos, quer porque o âmbito das responsabilidades individuais foi exageradamente ampliado, quer porque os indivíduos têm sido eximidos dos efeitos reais de suas ações. Como atribuímos responsabilidade ao homem com o objetivo de influir sobre seus atos, esta responsabilidade deve abranger apenas as conseqüências de sua conduta que ele pode humanamente prever e aquelas que desejaríamos fossem levadas em consideração em circunstâncias normais. Para que este objetivo seja efetivamente alcançado, a responsabilidade deve ser definida e limitada, adaptada emocional e intelectualmente às capacidades humanas. Inculcar no indivíduo a idéia de que ele é responsável por todo e qualquer ato é tão pernicioso para seu senso de responsabilidade quanto ensinar-lhe que não será responsabilizado por nada que fizer. A liberdade exige que a responsabilidade do indivíduo se estenda apenas àquilo que ele supostamente possa julgar, que suas ações levem em conta as conseqüências que ele pode prever e, especialmente, que ele seja responsável somente por suas próprias ações (ou por aquelas de pessoas sob seus cuidados), não pelas ações de outros indivíduos igualmente livres.

A responsabilidade deve ser uma responsabilidade individual. Numa sociedade livre, não pode existir uma responsabilidade coletiva dos membros de um grupo enquanto tal, a não ser que voluntariamente se declarem responsáveis, individual e coletivamente. Uma responsabilidade dividida ou conjunta pode criar para o indivíduo a necessidade de concordar com os outros, limitando com isso os poderes de cada um. Se os mesmos problemas forem considerados responsabilidade de muitos, sem, ao mesmo tempo, se impor um dever de ação conjunta com a qual todos concordem, o resultado é que ninguém aceitará, de fato, a responsabilidade. Assim como a propriedade comum, na verdade, não é propriedade de ninguém, a responsabilidade comum não é responsabilidade de ninguém. (12)

Inquestionavelmente, o progresso dos tempos modernos, especialmente o desenvolvimento da grande cidade, contribuiu para destruir em boa parte o senso de responsabilidade pelos problemas locais, que no passado estimulou tantas atividades comunitárias espontâneas e benéficas. A condição essencial da responsabilidade é a capacidade de o indivíduo julgar em determinadas circunstâncias, diante de problemas que ele pode facilmente reconhecer como seus e cuja solução toma para si. Este requisito dificilmente se aplicaria ao indivíduo que vive em meio à multidão anônima de uma grande cidade. O homem, em geral, já não é mais um membro de uma pequena comunidade à qual está intimamente ligado e cujos problemas conhece de perto. Embora isto represente para ele grau maior de independência, contribuiu, por outro lado, para tirar-lhe a segurança antes proporcionada pelos laços pessoais e as relações de amizade com seus vizinhos. A crescente busca da proteção e da segurança proporcionadas pelo poder impessoal do Estado indubitavelmente decorre, em grande parte, do desaparecimento daquela mais restrita comunhão de interesses e da sensação de isolamento do indivíduo

que já não pode mais contar com o interesse pessoal e a assistência dos demais membros da comunidade. <sup>(13)</sup>

Por mais que lamentemos o desaparecimento daquelas estreitas comunhões de interesses e sua substituição por uma ampla rede de laços limitados, impessoais e temporários, não podemos esperar que o senso de responsabilidade por tudo que é familiar e conhecido possa dar lugar a um sentimento equivalente por aquilo que é apenas remota e teoricamente conhecido. Embora possamos sentir interesse genuíno pelo destino de nossos vizinhos mais próximos e saibamos, em geral, como ajudá-los quando a ajuda se torna necessária, não podemos ter sentimento idêntico em relação a milhares ou milhões de infelizes cuja existência conhecemos, mas cujas circunstâncias individuais ignoramos. Por mais ■tocados que nos possamos sentir pelos relatos sobre a miséria alheia, não nos é possível pautar nossas ações diárias pelo conhecimento abstrato das inúmeras pessoas que sofrem. Se quisermos que nossa ação seja útil e eficaz, nossos objetivos deverão limitar-se à capacidade de nossa mente e de nossos sentimentos. Sermos, a todo momento, lembrados de nossas responsabilidades “sociais” com relação a todos os necessitados e desafortunados de nossa comunidade, de nosso país, ou do mundo, necessariamente contribuirá para atenuar nossos sentimentos a ponto de eliminar as distinções entre a responsabilidade que exige e a que não exige nossa ação. A responsabilidade deve, portanto, ser limitada de modo a permitir que o indivíduo possa contar com seu próprio conhecimento concreto ao decidir sobre a importância das diversas tarefas, ao aplicar seus princípios morais às situações que conhece e a ajudar voluntariamente a aliviar os males.

<sup>12</sup> Cf. também a observação de J. Huizinga, *Incertitudes* (Paris, 1939), página 216: “Dans chaque groupe collectif une partie du jugement de l’individu est absorbée avec une partie de sa responsabilité par le mot d’ordre collectif. Le sentiment d’être tous ensemble responsables de tout, accroît dans le monde actuel le danger de l’irresponsabilité absolue de l’action des masses”.

<sup>13</sup> Ver D. Riesman, *The Lonely Crowd* (New Haven: Yale University Press, 1950).

# *CAPÍTULO VI - Igualdade, Valor e Mérito*

“Não tenho o menor respeito à obsessão pelo igualitarismo, que não me parece ser nada mais que a sublimação da inveja.” [148](#)

OLIVER WENDELL HOLMES, JR.

## 1. Igualdade de Tratamento e Tratamento Igualizante

O grande objetivo da luta pela liberdade sempre foi a igualdade perante a lei. Esta igualdade no âmbito das normas que o Estado obriga a observar pode ser suplementada pela igualdade implícita nas normas às quais os homens voluntariamente obedecem no seu relacionamento. Esta extensão do princípio de igualdade às normas de conduta moral e social é a expressão maior do que comumente se conhece por espírito democrático - e provavelmente o fator que mais contribui para tornar inócuas as desigualdades a que a liberdade necessariamente leva.

A igualdade estabelecida pelas normas legais e de conduta gerais é, todavia, a única forma de igualdade que conduz à liberdade e a única que podemos obter sem destruir a liberdade. A liberdade não só não tem relação alguma com qualquer outro tipo de igualdade como também tende, em muitos casos, a produzir desigualdade. Isto constitui a consequência necessária e, em parte, a justificativa da liberdade individual; se os efeitos da liberdade individual não demonstrassem que certos modos de vida levam a resultados melhores do que outros, provavelmente seria impossível justificá-la.

Não é por presumir que os indivíduos sejam, de fato, iguais, ou por pretender torná-los iguais, que nossa justificativa filosófica da liberdade exige que o Estado trate todos da mesma maneira. De fato, essa justificativa não apenas reconhece que os indivíduos são muito diferentes como também se baseia, em grande parte, nesse postulado. Ela afirma que essas diferenças individuais não justificam que os governos tratem os indivíduos de maneira diferente. Além disso, opõe-se às desigualdades de tratamento dispensado pelo Estado que se tornariam necessárias se fosse preciso garantir, a pessoas efetivamente diferentes, iguais posições na sociedade.

Os atuais partidários de uma igualdade material mais ampla costumam negar que suas exigências se baseiem no pressuposto de uma igualdade de fato entre todos os homens. [149](#) No entanto, geralmente ainda se supõe ser esta a principal justificativa dessas exigências. Nada, contudo, é mais prejudicial à reivindicação de um tratamento igualitário que partir de um pressuposto tão obviamente falso como o da igualdade de fato de todos os homens. Defender a igualdade de tratamento de minorias nacionais ou raciais com o

argumento de que elas não são diferentes dos outros homens equivale a admitir, implicitamente, que a desigualdade de fato justificaria tratamento desigual; e a prova de que certas diferenças de fato existem não tardaria a aparecer. É essencial à reivindicação de igualdade perante a lei que as pessoas sejam tratadas do mesmo modo, embora sejam diferentes umas das outras.

## 2. A Importância das Diferenças Individuais

A ilimitada diversidade da sua natureza - a ampla variedade de capacidade e potencialidade individuais - é um dos aspectos mais característicos da espécie humana. A evolução tornou o homem a mais diversificada de todas as criaturas. Já se disse com muita propriedade que “a biologia, cuja pedra angular é a variabilidade, dá a cada homem individualmente um conjunto de atributos únicos que lhe conferem uma dignidade que, de outro modo, ele não teria. Cada recém-nascido constitui uma incógnita quanto às suas potencialidades, porque são milhares os genes e os padrões genéticos desconhecidos e inter-relacionados que contribuem para a sua formação. Graças à natureza, à educação e aos demais cuidados, a criança poderá tornar-se o homem ou a mulher mais notável que jamais existiu. Em todos os aspectos, ele ou ela trazem em si as características de um indivíduo distinto. (...) Se as diferenças não são muito importantes, a liberdade também não o é, e a idéia do valor individual tampouco o será”.<sup>150</sup> O autor acrescenta, com muita razão, que a respeitada teoria da uniformidade da natureza humana, “que superficialmente parece harmonizar-se com democracia..., poderá, com o tempo, solapar até os ideais básicos da liberdade e do valor individual, tornando nossa vida sem significado”.<sup>151</sup>

Tem sido comum, nos tempos atuais, minimizar a importância das diferenças congênicas entre os homens e atribuir à influência do meio todas as diferenças relevantes.<sup>152</sup> Por mais relevante que o meio possa ser, não devemos subestimar o fato de que os indivíduos já nascem marcadamente diferentes. A importância das diferenças individuais não seria menor se as pessoas fossem criadas em ambientes muito semelhantes. Não é correto afirmar, no sentido factual, que “todos os homens nascem iguais”. Podemos continuar usando esta frase consagrada para exprimir o ideal de que, de um ponto de vista legal e moral, todos os homens deveriam ser tratados com igualdade. Mas, para compreender o que esse ideal pode ou deve significar, devemos primeiramente libertar-nos da crença em qualquer igualdade factual.

Do fato de que as pessoas são muito diferentes segue-se que, se dispensarmos a todas tratamento igual, o resultado será a desigualdade das suas posições reais<sup>153</sup> e que a única maneira de colocarmos essas pessoas em posição de igualdade seria dispensar-lhes tratamentos diferenciados. Igualdade perante a lei e igualdade material não são, portanto, apenas categorias diferentes, mas mesmo conflitantes; podemos obter uma ou outra, mas não as duas ao mesmo tempo. A igualdade perante a lei, que a liberdade exige, conduz à desigualdade material. Nossa tese é que, embora nos casos em que o Estado, por

outros motivos, tem o direito de usar a coerção, deva dispensar a todos o mesmo tratamento, querer nivelar as pessoas em suas condições individuais é algo que não pode ser aceito numa sociedade livre para justificar coerção adicional e discriminatória.

Não nos opomos à igualdade enquanto tal. Apenas acontece que a reivindicação de igualdade constitui o objetivo que aqueles que desejam impor à sociedade um padrão preconcebido de distribuição alegam almejar. Nós somos contrários a toda tentativa de impingir à sociedade qualquer modelo de distribuição preconcebido, quer ele implique uma ordem de igualdade ou de desigualdade. Verificaremos, com efeito, que muitos dos que exigem uma extensão da igualdade não querem realmente igualdade, mas uma distribuição mais próxima às concepções humanas de mérito individual, e que suas pretensões são tão irreconciliáveis com a liberdade quanto as exigências mais rigorosamente igualitárias.

Se contestamos o uso da coerção que visa a promover uma distribuição mais eqüitativa ou mais justa, isso não significa que não a possamos considerar desejável. Mas, se quisermos que uma sociedade se mantenha livre, é essencial reconhecermos que a vontade de implantar determinada situação não é suficiente para justificar o emprego da coerção. Podemos perfeitamente desejar uma comunidade em que não haja contrastes extremos entre ricos e pobres e podemos ser favoráveis ao fato de que o aumento geral da riqueza parece reduzir gradualmente essas diferenças. Eu compartilho plenamente desse modo de sentir e considero admirável o grau de igualdade social que os Estados Unidos alcançaram.

Também não existe, aparentemente, nenhum motivo para que essas preferências, tão comuns, não devam influir nas decisões políticas em certas circunstâncias. Onde quer que haja necessidade legítima de ação governamental e tenhamos de escolher entre diferentes métodos para satisfazer tal necessidade, será preferível aplicar aqueles que também concorrem para reduzir a desigualdade. Se, por exemplo, na lei da sucessão intestada, certa cláusula puder redundar em maior igualdade, isso poderá justificar sua aplicação. Contudo, a situação é diferente quando se exige que, para se produzir uma situação de igualdade substantiva, abandonemos o postulado básico de uma sociedade livre, isto é, a limitação de toda coerção mediante leis aplicáveis igualmente a todos. Contra isso, sustentamos que os desníveis econômicos não constituem mal que justifique, como remédio, a adoção de coerção discriminatória ou de privilégios.

### 3. Natureza e Formação

O ponto que defendemos nesta análise fundamenta-se em duas proposições básicas que provavelmente só precisam ser enunciadas para conquistar um consenso mais ou menos geral. A primeira advém da convicção da existência de certa semelhança entre todos os seres humanos; ela supõe que nenhum homem ou grupo de homens tem a capacidade de estabelecer definitivamente a potencialidade de outros seres humanos e que jamais

**devemos confiar a alguém o exercício dessa capacidade. Por maiores que as diferenças entre as pessoas possam ser, não há razões para acreditar que elas jamais serão tão grandes a ponto de permitir que a mente de um indivíduo, em determinado momento, consiga compreender tudo aquilo de que a mente de outro indivíduo responsável é capaz.**

**A segunda proposição é que o fato de qualquer membro da comunidade poder adquirir a capacidade de fazer qualquer coisa que possa ter valor deve ser sempre encarado como um bem para a comunidade. É claro que certas pessoas poderão encontrar-se em situação desfavorável pela superioridade de concorrentes que acabam de ingressar em seu campo; entretanto, o surgimento desse novo talento na comunidade deverá beneficiar a maioria. Isto implica que a conveniência de aumentar as habilidades e as oportunidades de qualquer indivíduo não depende de que se possa fazer o mesmo para os outros - desde que, naturalmente, esses outros não sejam assim privados da oportunidade de adquirir a mesma ou outras habilidades a que poderiam ter tido acesso, se não tivessem sido obtidas por aquele indivíduo.**

**Os igualitaristas em geral encaram de maneira diversa essas diferenças entre capacidades individuais inatas e capacidades adquiridas por influência do meio, ou seja, entre aquelas que são fruto da “natureza” e aquelas que são resultado da “formação”. Nenhuma das duas categorias, diga-se de início, tem relação com mérito moral. [157](#) Embora qualquer uma delas possa afetar profundamente o valor de um indivíduo para os seus semelhantes, ele não tem méritos maiores por haver nascido com certas qualidades que por haver sido educado em condições favoráveis. A distinção entre as duas é importante somente porque as vantagens inerentes à primeira se devem a circunstâncias que escapam claramente ao controle do homem, enquanto as da segunda se devem a fatores que talvez possamos alterar. A questão importante é saber se é justificável modificar nossas instituições a ponto de eliminar, tanto quanto possível, as vantagens decorrentes do meio. Devemos concordar que “todas as desigualdades que trazemos do berço e os bens herdados devem ser abolidos, nada restando senão aquilo que foi adquirido em virtude de um talento ou esforço superior”? [158](#)**

**Se certas vantagens decorrem de disposições e associações humanas, isso não significa, necessariamente, que possamos proporcionar as mesmas vantagens a todos ou que, conferindo-se estas a algumas pessoas, outras serão, conseqüentemente, privadas. Os fatores mais importantes a considerar neste caso são a família, a herança, a educação e, sobretudo, as desigualdades que, produzidas por esses fatores, constituem comumente objeto de crítica. Não são, porém, os únicos fatores importantes do meio. Condições geográficas, tais como clima e região -sem falar em diferenças locais e setoriais nas tradições morais e culturais -, não são menos relevantes. Contudo, só podemos considerar aqui os três fatores cujos efeitos são mais frequentemente contestados.**

**Quanto à família, existe um curioso contraste entre o apreço professado pela maioria das pessoas por essa instituição e seu desagrado pelo fato de, porque nasceram em**

determinadas famílias, certos indivíduos desfrutarem de vantagens especiais. Muitos acreditam, aparentemente, que embora certas qualidades úteis, que uma pessoa adquire por seus dotes naturais, em condições iguais para todos, sejam socialmente benéficas, estas mesmas qualidades se tornam, de certo modo, indesejáveis quando resultam de vantagens proporcionadas pelo meio social e familiar, não acessíveis a outras pessoas. É, entretanto, difícil perceber por que a mesma qualidade, admirada quando fruto de um dom natural, é considerada menos útil quando é produto de circunstâncias tais como pais inteligentes ou um bom ambiente familiar.

O valor que a maioria das pessoas atribui à instituição da família baseia-se na convicção de que, normalmente, os pais têm mais condições de preparar seus filhos para uma vida feliz do que qualquer outra pessoa. Isto significa não apenas que os benefícios recebidos por certas pessoas do seu ambiente familiar são diferentes, mas também que esses benefícios podem operar de forma cumulativa por várias gerações. Por que motivo deveríamos acreditar que as boas qualidades de uma pessoa serão menos valiosas para a sociedade se forem resultado do meio familiar do que se não o forem? Na realidade, há razões para se pensar que algumas qualidades valiosas do ponto de vista social dificilmente poderiam ser conquistadas em uma única geração e que, de um modo geral, só se podem formar com os esforços contínuos de duas ou três gerações. Isto significa simplesmente que certos traços da herança cultural de uma sociedade são transmitidos mais eficazmente pela família. Uma vez admitido esse fato, seria irracional negar que uma sociedade poderá criar uma elite melhor se a ascensão social não for limitada a uma geração, se os indivíduos não forem obrigados a começar do mesmo patamar e se as crianças não forem privadas da oportunidade de se beneficiar da melhor educação e meios materiais que seus pais lhes possam proporcionar. Admitir isso equivale meramente a reconhecer que pertencer a determinada família constitui parte integrante da personalidade dos indivíduos, que a sociedade é composta de famílias tanto quanto de indivíduos e que a transmissão da herança da civilização no âmbito familiar é instrumento tão importante na luta do homem por melhores dias quanto a transmissão de atributos físicos e biológicos sadios pela hereditariedade.

## **4. Família e Herança**

Muitos dos que concordam que a família é instrumento útil para a transmissão dos ensinamentos morais, gostos e conhecimentos ainda questionam a transmissão da propriedade material. Entretanto, não há dúvida de que, para a transmissão daquelas qualidades, é essencial certa continuidade de padrões, de formas exteriores de vida, e que só se conseguirá isto se for possível transmitir não apenas vantagens imateriais, mas também vantagens materiais. O fato de algumas pessoas nascerem em uma família rica não representa maior mérito ou injustiça do que o de outras terem pais carinhosos e inteligentes. Na realidade, não será menos benéfico para a sociedade se pelo menos algumas crianças puderem começar com as vantagens que, num determinado momento, apenas famílias ricas podem oferecer, do que se algumas outras crianças herdarem grande inteligência ou receberem melhor orientação moral no ambiente familiar.

Não é nossa intenção analisar agora a justificativa principal da herança privada, que a considera essencial para se evitar a dispersão do controle de capital e estimular sua acumulação. Analisaremos, antes, se é válido criticar tal instituição pelo fato de conferir benefícios imerecidos a alguns. Esta é, inquestionavelmente, uma das causas institucionais da desigualdade. No presente contexto não precisamos investigar se a liberdade implica liberdade ilimitada de transmitir os bens em testamento. Queremos apenas saber se as pessoas devem ter a liberdade de transmitir a seus filhos, ou a outrem, propriedades materiais que causarão substancial desigualdade.

Uma vez que tenhamos concordado que é melhor utilizar os instintos naturais dos pais de forma a equipar a nova geração da melhor maneira possível, não nos parece lógico limitar essa assistência a benefícios imateriais. A função da família, que consiste em transmitir modelos e tradições, está estreitamente vinculada à possibilidade de transmitir bens materiais. E é difícil entender como a limitação do progresso material a uma única geração poderia servir aos verdadeiros interesses da sociedade.

Há também outra consideração que, embora possa parecer um tanto cínica, indica claramente que, se desejarmos fazer o melhor uso possível da parcialidade natural dos pais com relação aos seus filhos, não devemos excluir a transmissão da propriedade. Tudo indica que, entre as muitas maneiras pelas quais alguém que tenha adquirido poder ou influência pode prover às possíveis necessidades futuras de seus filhos, a transmissão por herança é a menos dispendiosa em termos de custo social. Não existisse essa opção, as pessoas recorreriam a outros meios para auxiliar seus filhos como, por exemplo, colocando-os em uma posição que lhes proporcionasse a renda e o prestígio que uma fortuna lhes poderia trazer; e isso causaria um desperdício de recursos e injustiça maior do que aquela causada pela transmissão testamentária da propriedade. É o que ocorre em todas as sociedades em que não existe a transmissão da propriedade por herança, inclusive as sociedades comunistas. Aqueles que criticam as desigualdades advindas da

**sucessão testamentária deveriam, portanto, reconhecer que, dada a natureza do homem, esta instituição é o menor dos males, até mesmo do seu ponto de vista.**

## 5. Igualdade de Oportunidades

Se no passado a transmissão testamentária foi a fonte de desigualdades mais criticada, hoje provavelmente não o é. A agitação igualitária tende agora a girar em torno dos desníveis decorrentes das diferenças do grau de instrução. Cada vez mais pretende-se assegurar igualdade de condições, alegando-se que a melhor educação que hoje é oferecida a alguns deve ser gratuitamente estendida a todos e que, se isso não for possível, não se deve permitir que um indivíduo obtenha uma educação melhor que a dos outros apenas porque seus pais podem arcar com o ônus. Além disso, alega-se que somente aqueles que forem aprovados em um teste uniforme de capacidade devem ser beneficiados com os limitados recursos investidos na educação superior.

O problema da política da educação suscita tantas questões que não pode ser discutido só de passagem dentro do tema geral da igualdade. O assunto merecerá um capítulo à parte no fim deste livro. Por enquanto, observaremos apenas que a igualdade estabelecida de maneira artificial neste campo dificilmente consegue evitar que alguns indivíduos adquiram a educação que poderiam obter em outras condições. Independentemente das medidas que possamos tomar, não conseguiremos evitar que certas vantagens, que somente alguns indivíduos podem ter, e que alguns deveriam ter, possam ser desfrutadas por pessoas que não as merecem nem as empregarão da maneira mais útil. Esse problema não pode ser resolvido satisfatoriamente pelos poderes exclusivos e coercitivos do Estado.

Será instrutivo, a esta altura, analisar rapidamente as mudanças sofridas pelo ideal igualitário na área da educação, nos tempos atuais. Cem anos atrás, no auge do movimento liberal clássico, a reivindicação era expressa resumida na frase *la carrière ouverte aux talents*. Exigia-se que se acabasse com qualquer obstáculo criado pelo homem para dificultar a ascensão social de alguns, que todos os privilégios individuais fossem abolidos e que tudo aquilo que o Estado fizesse para criar oportunidades de o indivíduo melhorar suas condições de vida fosse igualmente aplicável a todos. Em geral, aceitava-se sem maiores dificuldades o fato de que, por serem as pessoas diferentes e serem educadas por famílias diferentes, não se podia garantir a todos igual ponto de partida. Acreditava-se que não era tarefa do governo garantir a alguém a certeza de alcançar determinada posição, mas meramente tornar acessíveis a todos os mesmos canais que, por sua natureza, dependiam da ação governamental. Aceitava-se como ponto pacífico que os resultados necessariamente seriam diferentes, não apenas porque diferentes são os indivíduos, mas também porque somente algumas das condições fundamentais dependiam da ação do Estado.

Essa idéia de que todos devem ter oportunidade de competir foi substituída por concepção inteiramente diferente, segundo a qual a todos devem ser garantidos um igual ponto de partida e os mesmos resultados. Isso equivale a dizer que o governo, em vez de criar para todos as mesmas condições, deve controlar todas as circunstâncias

relevantes para as perspectivas de um indivíduo, ajustando-as à sua capacidade de modo a assegurar-lhe os mesmos resultados obtidos por todos os demais indivíduos. Essa adaptação deliberada das oportunidades aos objetivos e capacidades individuais seria, naturalmente, o oposto da liberdade. Além disso, nem seria justificável como forma de se fazer o melhor uso de todo o conhecimento disponível, salvo sob o pressuposto de que o governo, melhor que ninguém, sabe como deve ser usada a capacidade dos indivíduos.

Se analisarmos mais detidamente a justificativa apresentada em apoio a estas reivindicações igualitárias, verificaremos que elas se originam do descontentamento que o sucesso de algumas pessoas frequentemente suscita naqueles que tiveram menos êxito, ou, para usar uma expressão mais clara, nascem da inveja. A moderna tendência de se gratificar essa paixão, disfarçando-a sob a roupagem respeitável da justiça social, vem-se tornando uma séria ameaça à liberdade. Recentemente, tentou-se justificar tais reivindicações alegando-se que deveria ser objetivo da política afastar todas as causas de descontentamento. <sup>159</sup> Isso significaria, necessariamente, que é responsabilidade do governo cuidar para que nenhum cidadão tenha mais saúde ou possua temperamento mais jovial e um cônjuge mais agradável, ou filhos mais bem-sucedidos na vida, do que outro. Se fosse possível reivindicar a realização de todos os desejos insatisfeitos junto à comunidade, acabaria a responsabilidade individual. Apesar de humana, a inveja é uma das causas de descontentamento que uma sociedade livre não consegue eliminar. Provavelmente uma das condições essenciais para a preservação de tal sociedade é não alimentarmos a inveja, nem sancionarmos suas aspirações, camuflando-a sob o disfarce de justiça social, mas a considerarmos, nas palavras de John Stuart Mill, “a mais maligna e anti-social de todas as paixões”. <sup>160</sup>

## 6. O Conflito entre Mérito e Valor

Embora a maioria das reivindicações estritamente igualitárias se origine exclusivamente da inveja, devemos reconhecer que aquilo que parece ser uma reivindicação em favor de maior igualdade é, na verdade, uma reivindicação de distribuição mais justa das boas coisas deste mundo e, portanto, é movida por motivos bem mais dignos de crédito. A maioria das pessoas não contestará a desigualdade em si, mas o fato de que as diferenças na recompensa não correspondem a diferenças palpáveis nos méritos daqueles que a recebem. Costuma-se responder a esse tipo de objeção afirmando que uma sociedade livre geralmente chega a realizar esse tipo de justiça. <sup>161</sup> Mas esta será uma afirmação indefensável se por justiça entendermos uma proporcionalidade entre recompensa e mérito moral. Qualquer tentativa de justificar a liberdade com esse tipo de argumento é muito perigosa, pois admite que as recompensas materiais devam corresponder a um mérito reconhecido, e, então, com uma falsa afirmação, contraria a conclusão que a maioria das pessoas é levada a fazer. A resposta adequada é que num sistema livre não é nem conveniente nem praticável que as recompensas materiais correspondam àquilo que os homens entendem por mérito, e que uma sociedade livre se caracteriza pelo fato de que a posição de um indivíduo não deve depender, necessariamente, da opinião que os

outros têm sobre o mérito por ele conquistado.

À primeira vista, essa afirmação pode parecer tão estranha e mesmo tão chocante, que pedirei ao leitor que deixe em suspenso seu julgamento até que eu possa explicar melhor a distinção entre valor e mérito.<sup>162</sup> Esclarecer este ponto é difícil porque o termo “mérito” — o único disponível para definir o que quero dizer — é também usado em um sentido mais amplo e mais vago. Aqui ele será empregado exclusivamente para denotar os atributos que tornam uma conduta merecedora de louvor, ou seja, o caráter moral da ação e não o valor do seu resultado.<sup>164</sup>

Conforme vimos no decorrer da nossa análise, o valor que as pessoas atribuem ao desempenho ou à capacidade do indivíduo não está necessariamente relacionado ao mérito verificável desses, de acordo com o sentido que acabamos de ver. Os dons inatos de uma pessoa, assim como os dons adquiridos, têm obviamente um valor para os seus semelhantes, que independe da consideração a ela devida por possuí-los. O indivíduo pode fazer muito pouco para alterar a situação, quer quando seus talentos são muito comuns quer quando são excepcionalmente raros. Uma mente brilhante ou uma bela voz, um rosto bonito ou mãos habilidosas, presença de espírito ou uma personalidade cativante são, em grande medida, tão independentes dos esforços de um indivíduo quanto as oportunidades ou as experiências que já teve. Em todos esses exemplos, o valor que a capacidade ou os serviços de alguém tem para nós, e pelo qual esse indivíduo é recompensado, pouca relação tem com o que possamos chamar de mérito moral ou merecimento. Nosso problema consiste em decidir se é certo que as pessoas desfrutem de vantagens proporcionalmente aos benefícios que os seus semelhantes colhem das suas atividades ou se a distribuição dessas vantagens deve depender da opinião de outros acerca de seus méritos.

Recompensa proporcional ao mérito deve, na prática, significar recompensa de acordo com o mérito avaliável — mérito que os outros possam reconhecer e quanto ao qual haja concordância de opinião, e não o mérito determinado pela opinião de algum poder mais elevado. Mérito avaliável nesse sentido pressupõe ser possível determinar que um indivíduo fez aquilo que alguma norma de conduta aceita por todos exigia dele e que isso lhe custou algum sacrifício e esforço. O resultado não permitirá julgar se isso realmente ocorreu: mérito não implica qualquer resultado objetivo mas um esforço subjetivo. O esforço que busca um resultado que tenha valor pode ser altamente meritório mas redundar num fracasso absoluto, enquanto o sucesso total pode resultar de uma ação accidental sem, portanto, ter qualquer mérito. Quando sabemos que um indivíduo se esforçou ao máximo, desejamos talvez vê-lo recompensado, independentemente dos resultados dos seus esforços; e, quando sabemos que uma conquista das mais valiosas se deve quase in-teiramente à sorte ou a circunstâncias favoráveis, pouco reconhecimento damos ao seu realizador.

Talvez desejemos ser capazes de estabelecer esta distinção em todas as circunstâncias.

Na verdade, raramente podemos fazê-lo com certo grau de segurança. Isto é possível apenas quando dispomos de todas as informações que o agente podia utilizar, inclusive o conhecimento das suas habilidades e confiança, seu estado mental e seus sentimentos, sua capacidade de concentração, sua energia e perseverança, etc. A possibilidade de um julgamento exato do mérito depende, portanto, justamente da presença daquelas condições cuja ausência constitui a principal justificativa da liberdade. Pois é precisamente porque desejamos que as pessoas usem conhecimentos que não temos que as deixamos decidir por si próprias. Mas, na medida em que queremos que elas tenham a liberdade de usar capacidades e conhecimentos de fatos que não possuímos, não temos condições de julgar o mérito das suas realizações. Julgar o mérito pressupõe podermos julgar se as pessoas fizeram o devido uso de suas oportunidades e quanto isto lhes custou em termos de força de vontade ou abnegação; pressupõe, também, que possamos distinguir entre aquilo que elas devem a circunstâncias sob seu controle e aquilo que não devem a tais circunstâncias.

## 7. Princípios de Remuneração e Liberdade de Escolha

A incompatibilidade da recompensa segundo o mérito com a liberdade de escolhermos os nossos próprios objetivos fica mais evidente naquelas áreas em que a incerteza do resultado é particularmente grande e nossas estimativas individuais das possibilidades de vários tipos de esforço diferem.<sup>165</sup> Na atividade especulativa que denominamos “pesquisa” ou “exploração”, ou nas atividades econômicas comumente definidas como “especulação”, não podemos esperar atrair as pessoas com melhor qualificação, a menos que concedamos aos bem-sucedidos todo o reconhecimento ou recompensa material, embora muitos outros possam ter-se esforçado de modo tão meritório quanto estes. Pela mesma razão por que ninguém é capaz de saber de antemão quem terá êxito, ninguém é capaz de dizer quem obteve maior mérito. Seria incoerente com os nossos propósitos deixar que todos os que se esforçaram honestamente repartam o prêmio. Além disso, tal atitude tornaria necessário que alguém tivesse o direito de decidir quem poderá concorrer a esse prêmio. Para que, na busca de objetivos incertos, os indivíduos utilizem seu próprio conhecimento e capacidade, eles precisam orientar-se não pelo que os outros acham que eles deveriam fazer, mas pelo valor que os outros atribuem aos resultados por eles visados.

O que é obviamente válido a respeito de empreendimentos que comumente consideramos arriscados não é menos válido com relação a qualquer objetivo escolhido que decidamos perseguir. Qualquer decisão neste sentido estará cercada de incertezas e, se quisermos que a escolha seja tão sábia quanto for humanamente possível, os resultados alternativos esperados devem ser rotulados de acordo com o seu valor. Se a remuneração não correspondesse ao valor que o produto do esforço de um indivíduo tem para seus semelhantes, ele não teria condição de decidir se a busca de determinado objetivo vale o esforço e o risco. Ele teria necessariamente de ser instruído sobre o que fazer, e suas obrigações e sua remuneração precisariam ser fixadas pela avaliação de outra pessoa

com respeito à melhor maneira de utilizar sua capacidade. [166](#)

O que ocorre, evidentemente, é que nós não pretendemos que as pessoas conquistem o máximo de mérito, mas um máximo de utilidade com um mínimo de esforço e sacrifício e, portanto, um mínimo de mérito. Não apenas nos seria impossível recompensar todo o mérito com justiça, como também não seria nem mesmo conveniente que as pessoas aspirassem a conquistar, sobretudo, o mérito máximo. Qualquer tentativa de induzi-las a isso resultaria, inevitavelmente, em uma recompensa desigual pelo mesmo serviço. Além disso, só podemos julgar com certa segurança o valor do resultado, e não os diferentes graus do esforço que sua consecução custou a cada pessoa.

O que uma sociedade livre confere pelos resultados do esforço individual serve para indicar àqueles que lutam pelas recompensas o esforço que elas exigem. Todavia, o mesmo prêmio irá para todos os que produzem resultado equivalente, independentemente do esforço desenvolvido. O que se aplica, nesse caso, à remuneração pelos mesmos serviços prestados por pessoas diferentes aplica-se ainda mais à remuneração relativa por serviços diferentes, que requerem dons e talentos diferentes: esses serviços têm pouca relação com mérito. O mercado, em geral, oferecerá por serviços de qualquer natureza o valor que terão para os que deles desfrutam; mas dificilmente saberemos se era necessário oferecer tanto para a obtenção desses serviços; e muitas vezes a comunidade poderia, sem dúvida, tê-los obtido por muito menos. O pianista que, há pouco tempo, se dizia disposto a tocar mesmo se tivesse de pagar por esse privilégio provavelmente expressava a atitude de muitas pessoas que obtêm elevadas rendas de atividades que também são, para elas, principalmente fonte de prazer.

## **8. Conseqüências da Distribuição segundo o Mérito**

Embora a maioria das pessoas considere muito natural que ninguém deva ser recompensado além do que merece em razão do seu sacrifício e esforço, esse ponto de vista baseia-se em um pressuposto estarrecedor. Ou seja, ele presume que somos todos capazes de julgar, em cada caso individual, como as pessoas usam suas diferentes oportunidades e talentos e o mérito de suas realizações à luz de todas as circunstâncias que as tornaram possíveis. Presume ainda que alguns indivíduos têm a capacidade de determinar de modo definitivo quanto uma pessoa vale e têm o direito de estabelecer o que ela pode realizar. Presume, portanto, aquilo que a justificativa filosófica da liberdade rejeita especificamente: ou seja, que podemos conhecer, e conhecemos, tudo aquilo que orienta as ações de um indivíduo.

Uma sociedade na qual a posição dos indivíduos tivesse de corresponder a conceitos humanos de mérito moral seria justamente o oposto de uma sociedade livre. Seria uma sociedade em que as pessoas receberiam recompensa pela obrigação cumprida e não pelo sucesso; na qual cada ação do indivíduo seria pautada por aquilo que os outros achassem que ele deveria fazer, e na qual o indivíduo estaria, conseqüentemente, isento da responsabilidade e do risco de decidir. Mas, como ninguém tem conhecimento suficiente para orientar todas as ações humanas, não há ser humano competente para recompensar todos os esforços segundo o mérito.

Em nossa conduta individual geralmente agimos na pressuposição de que é o valor do desempenho de uma pessoa, e não o seu mérito, que determina nossas obrigações para com ela. Embora os critérios que orientam as relações mais estreitas sejam os mais variados, no nosso relacionamento comum, não acreditamos que, como alguém nos prestou um serviço com grande sacrifício, nosso reconhecimento a essa pessoa seja determinado por isto, desde que possamos obter de outra pessoa o mesmo serviço com facilidade. Em nosso relacionamento com os outros, sentimos que estamos agindo com justiça quando recompensamos o valor do que recebemos com igual valor, sem nos preocuparmos com quanto deva ter custado ao indivíduo prestar-nos aquele serviço. O que determina a nossa responsabilidade é a vantagem que obtemos daquilo que os outros nos oferecem, e não o seu mérito em fornecê-lo. Nas nossas relações com os outros também esperamos ser remunerados não de acordo com o nosso mérito subjetivo, mas de acordo com o valor que os outros atribuem aos nossos serviços. De fato, quando pensamos nas nossas relações com determinadas pessoas, em geral estamos plenamente conscientes de que o que caracteriza um homem livre é depender, para sua sobrevivência, não do que outras pessoas consideram ser seu mérito, mas tão-somente daquilo que ele tem a oferecer-lhes. Somente quando pensamos que nossa posição ou nossa renda são determinadas pela “sociedade” como um todo é que reivindicamos uma recompensa segundo o mérito.

Embora o valor moral ou o mérito seja uma espécie de valor, nem todo valor é valor

moral, e a maioria dos nossos julgamentos de valor não é constituída de julgamentos morais. É ponto de importância capital que assim deva ser em uma sociedade livre; e o fato de não distinguirmos entre valor e mérito tem dado origem a grave confusão. Não admiramos necessariamente todas as atividades cujos resultados valorizamos; e, na maioria dos casos em que valorizamos aquilo que recebemos, não estamos em condições de determinar o mérito de quem o proporcionou a nós. Se a capacidade de um indivíduo em determinado campo de atividade é mais valiosa depois de trinta anos de trabalho do que era anteriormente, isso independe do fato de esses trinta anos terem sido muito compensadores e agradáveis ou de terem sido um período de grandes privações e preocupações. Se a prática de um *hobby* desenvolve alguma habilidade especial, ou se uma invenção acidental se torna extremamente útil para os demais, o fato de que tenham pouco mérito não os torna menos valiosos do que se tivessem resultado de grande sacrifício pessoal.

Esta diferença entre valor e mérito não é peculiar a nenhuma sociedade em particular: ela existe em qualquer sociedade. Poderíamos, naturalmente, tentar fazer com que as recompensas correspondessem ao mérito e não ao valor, mas provavelmente não conseguiríamos esse objetivo. Ao agir assim, destruiríamos os incentivos que permitem às pessoas decidir por si mesmas sobre o que devem fazer. Além disso, é extremamente duvidoso que, ainda que conseguíssemos até certo ponto fazer com que as recompensas correspondessem ao mérito, produzíssemos uma ordem social mais atraente ou mesmo tolerável. Uma sociedade em que se pressupõe, em geral, que uma elevada renda é prova de mérito e uma baixa renda equivale a falta de mérito; em que todos acreditam que a posição e a remuneração correspondem ao mérito; em que não há outro caminho para o sucesso senão a aprovação da conduta do indivíduo pela maioria dos seus concidadãos, seria provavelmente muito mais insuportável para os que não tiveram êxito do que outra em que se reconhecesse abertamente não existir relação necessária entre mérito e sucesso.<sup>167</sup>

Provavelmente contribuiríamos muito mais para a felicidade humana se, em vez de tentarmos fazer a remuneração corresponder ao mérito, esclarecêssemos melhor quão incerta é a relação entre valor e mérito. Todos nós estamos, provavelmente, demasiado dispostos a atribuir mérito aos indivíduos quando, de fato, existe apenas valor superior. O fato de um indivíduo ou grupo possuir uma educação ou cultura superior certamente representa um valor elevado e constitui um bem para toda a sociedade em que eles se encontram; isto não implica, porém, grande mérito. Popularidade e consideração não dependem do mérito, nem o sucesso financeiro. Na verdade, é porque estamos tão acostumados a pressupor um mérito não raro inexistente, quando só existe valor, que hesitamos, em certos casos, quando a discrepância é demasiado grande para ser ignorada.

Devemos tentar reconhecer o mérito especial de alguém sempre que não tenha sido adequadamente recompensado. Mas o problema de se recompensarem ações de elevado mérito, que desejamos sejam tomadas como exemplo, é diferente do problema dos

**incentivos nos quais se baseia o andamento normal da sociedade. Uma sociedade livre produz instituições nas quais, para aqueles que assim preferirem, o progresso de um indivíduo depende do julgamento de algum superior ou da maioria dos seus concidadãos. De fato, à medida que as organizações crescem e se tornam mais complexas, será cada vez mais difícil definir a contribuição de um indivíduo; e será cada vez mais necessário que, para muitos, o fator determinante da recompensa seja o mérito tal como é considerado pelos administradores e não o valor mensurável da contribuição. Desde que isso não produza uma situação na qual uma única escala global de mérito seja imposta a toda a sociedade, desde que uma multiplicidade de organizações concorra com outras na oferta de diferentes oportunidades, isso não apenas é compatível com a liberdade mas amplia a gama de opções que se oferecem aos indivíduos.**

## 9. Liberdade e Justiça Distributiva

Justiça, assim como liberdade e coerção, é um conceito que, a bem da clareza, deve ser restringido ao relacionamento intencional dos homens entre si. Trata-se de um aspecto da determinação deliberada das condições da vida dos indivíduos sujeitas a este controle. Na medida em que pretendemos que os indivíduos orientem suas ações de acordo com seus próprios pontos de vista no que concerne às suas expectativas e oportunidades, os resultados são necessariamente imprevisíveis e a questão da justiça da conseqüente distribuição da renda deixa de fazer qualquer sentido. <sup>168</sup> A justiça exige de fato que as condições de vida dos indivíduos que são determinadas pelo governo sejam equitativamente oferecidas a todos. No entanto, a igualdade dessas condições conduzirá necessariamente à desigualdade dos resultados. Nem a igual disponibilidade de instalações públicas específicas, nem o tratamento igual dispensado a diferentes parceiros em nossas relações voluntárias irão assegurar uma recompensa proporcional ao mérito. A recompensa ao mérito é a recompensa pela obediência aos desejos do próximo em nossos atos, e não a compensação pelos benefícios a ele proporcionados por termos agido da maneira que consideramos melhor.

Na verdade, uma das objeções levantadas contra as tentativas dos governos de fixar categorias de renda é que o Estado deve procurar ser justo em tudo aquilo que faz. Uma vez aceito o princípio da recompensa de acordo com o mérito como um fundamento justo para a distribuição de renda, o conceito de justiça exigiria que todos aqueles que aspiram a ela fossem recompensados de acordo com esse princípio. Em breve, também se passaria a exigir que o mesmo princípio fosse aplicado a todos e que não se permitisse renda desproporcional ao mérito reconhecido. A própria tentativa de simplesmente distinguir entre rendas ou ganhos “resultantes do trabalho” e rendas ou ganhos que não o são <sup>169</sup> estabelecerá um princípio que o Estado terá de tentar aplicar igualmente a todos embora provavelmente não consiga. <sup>170</sup> E toda tentativa de controle de certas remunerações está fadada a criar a necessidade de novos controles. Uma vez introduzido, o princípio de justiça distributiva não se realizaria até que toda sociedade fosse organizada de acordo com ele. Isso levaria a um tipo de sociedade que, em todos os seus aspectos essenciais, seria o oposto de uma sociedade livre — uma sociedade em que a autoridade decidiria o que cada indivíduo deveria fazer e como deveria fazê-lo.

## 10. Reivindicações com Base na Nacionalidade

Concluindo, examinaremos com brevidade outro argumento em que freqüentemente se baseiam as reivindicações por uma distribuição mais eqüitativa, embora poucas vezes enunciado de forma explícita. Trata-se da afirmação de que o fato de pertencer a certa comunidade ou nação confere ao indivíduo o direito de gozar do padrão de vida fixado pelos níveis de prosperidade do grupo de que faz parte. Essa exigência se contrapõe curiosamente à pretensão de basear a distribuição no mérito pessoal. Não há evidentemente mérito algum em nascer em determinada comunidade; e nenhum argumento que apela para o conceito de justiça pode fundamentar-se no fato acidental de alguém ter nascido em um lugar em vez de em outro. Uma comunidade relativamente rica, na realidade, confere normalmente aos seus membros mais pobres vantagens que os membros das comunidades pobres desconhecem. A única justificativa que os membros de uma sociedade rica podem dar a sua reivindicação de maiores vantagens é o fato de que existe muita riqueza que pode ser confiscada e redistribuída pelo governo e que os que vêm de perto tal riqueza sendo desfrutada por outros a desejarão com maior intensidade do que aqueles que só a conhecem de forma abstrata, quando a conhecem.

Não há nenhuma razão evidente pela qual os esforços conjuntos dos membros de qualquer grupo visando a garantir a manutenção da lei e da ordem e a organizar a oferta de certos serviços devam conferir a estes indivíduos o direito a uma determinada parcela da riqueza desse grupo. Seria particularmente difícil defender esse tipo de reivindicação se aqueles que a fazem não estivessem dispostos a conceder direitos idênticos a quem não pertencesse à mesma comunidade ou nacionalidade. O reconhecimento dessas exigências em escala nacional, com efeito, apenas criaria um novo tipo de direito de propriedade coletiva (porém não menos exclusiva) dos recursos da nação, que não se poderia justificar nos termos da propriedade individual. Poucos reconheceriam a justiça dessas reivindicações se feitas em escala mundial. E o simples fato de, ao nível nacional, a maioria ter o poder de fato de impor tais reivindicações — enquanto isso ainda não ocorre em âmbito mundial — não as tornaria mais justas.

É justificável utilizar a organização política existente para tomar medidas destinadas a atender aos fracos e enfermos ou às vítimas de acidentes. É possível que o método mais eficaz de adotar normas de prevenção contra certos riscos comuns a todos os cidadãos de um país seja proporcionar a cada um deles proteção contra esses riscos. Tal proteção será garantida em graus diferentes, dependendo necessariamente da prosperidade global da comunidade.

É totalmente diferente, entretanto, sugerir que os que são pobres — unicamente no sentido de que na mesma comunidade existem pessoas mais ricas — têm o direito de participar da riqueza destas, ou que o fato de se nascer numa comunidade que alcançou certo nível de civilização e conforto confere o direito de participar de todos os seus benefícios. O fato de todos os cidadãos terem interesse em que alguns serviços sejam

oferecidos a todos não justifica que alguém reivindique o direito de participar de todos os benefícios. Tal fato pode estabelecer um padrão de contribuição para aqueles que estão dispostos a arcar com esse ônus, mas não um padrão em termos dos serviços que alguém possa exigir.

Os diversos países tornar-se-ão ainda mais seletivos no que diz respeito à imigração na medida em que essa idéia que acabamos de criticar se generalizar. Em vez de permitir que outros desfrutem das vantagens de viver em seu território, uma nação impedirá seu ingresso; pois, assim que entrassem no país, logo iriam reclamar o direito de participar da riqueza nacional. O conceito segundo o qual a cidadania, ou mesmo a residência em um país, confere o direito a determinado padrão de vida está provocando graves atritos internacionais. E, como a única justificativa invocada para a aplicação do princípio em um país é que o seu governo tem o poder de fazê-lo vigorar, não nos devemos surpreender se nos depararmos com a aplicação do mesmo princípio pela força em escala internacional. Uma vez reconhecido em escala nacional o direito da maioria aos benefícios que as minorias desfrutam, não se deve pensar que isso permanecerá circunscrito às fronteiras dos atuais países.

# ***CAPÍTULO VII - O Governo da Maioria***

**“Embora os homens sejam guiados em grande parte pelo interesse, o próprio interesse, assim como todas as questões humanas, é guiado inteiramente pela *opinião*.” [171](#)**

**DAVID HUME**

## **1. Liberalismo e Democracia**

**A igualdade perante a lei gera a exigência de que todos os homens tenham também a mesma participação na elaboração da lei. É este o ponto de convergência do liberalismo tradicional e do movimento democrático. No entanto, estas duas correntes de pensamento buscam objetivos diferentes. O liberal (na acepção dada ao termo na Europa do século XIX, à qual nos ateremos ao longo deste capítulo) visa sobretudo a limitar os poderes coercitivos de todos os governos, democráticos ou não, ao passo que o democrata dogmático só reconhece um limite para os governos — a opinião corrente da maioria. A diferença entre os dois ideais se tornará mais clara se definirmos seus opostos: o oposto de democracia é governo autoritário; o de liberalismo é totalitarismo. Nenhum dos dois sistemas exclui necessariamente o oposto do outro: a democracia pode exercer poderes totalitários, e um governo autoritário pode agir com base em princípios liberais. [172](#)**

**Como a maioria dos termos de nosso campo de estudo, a palavra “democracia” é usada também em sentido mais amplo e mais vago. Mas, quando define estritamente um método de governo - ou seja, o governo da maioria -, refere-se claramente a uma concepção diferente da do liberalismo. Liberalismo é uma doutrina que define as características da lei; democracia é uma doutrina que define o método pelo qual se determinará que leis serão aprovadas. O liberalismo considera desejável que seja de fato lei somente aquilo que é aceito pela maioria, mas não afirma que tal lei esteja, necessariamente, em conformidade com as características da verdadeira e boa lei. O liberalismo, de fato, tem como objetivo persuadir a maioria a observar certos princípios. Aceita o governo da maioria como método para a tomada de decisões, mas não como autoridade para determinar que decisão deve ser adotada. Para o democrata dogmático, o fato de que a maioria queira alguma coisa é razão suficiente para que tal coisa seja considerada boa; para ele, a vontade da maioria determina não apenas o que é lei, mas também o que é boa lei.**

**Essa distinção entre o ideal liberal e o ideal democrático goza de consenso amplo. [174](#) Alguns, no entanto, usam a palavra “liberdade” no sentido de liberdade política e, por isso, tendem a identificar liberalismo com democracia. Para estes, o ideal de liberdade não indica qual deve ser o objetivo da ação democrática: toda e qualquer**

condição gerada pela democracia é, por definição, uma condição de liberdade. O que constitui, no mínimo, um emprego equivocado dos termos.

Enquanto o liberalismo é uma das doutrinas referentes ao âmbito de ação e à finalidade do governo entre as quais a democracia tem de escolher, a democracia, por ser um método, não diz respeito aos objetivos do governo. Embora a palavra “democrático” seja freqüentemente usada, hoje, para definir determinados objetivos no campo da política que são populares, particularmente certos objetivos igualitários, não existe uma relação necessária entre democracia e uma teoria que diga como devem ser usados os poderes da maioria. Para saber o que queremos que os outros aceitem, precisamos de outros critérios, além da opinião corrente da maioria, que constitui um fator irrelevante no processo de formação da opinião. A opinião corrente da maioria não responde certamente à questão de como se deve votar, ou do que é desejável -a menos que se pressuponha, como muitos democratas dogmáticos parecem fazer, que a classe social à qual um indivíduo pertence o leva, invariavelmente, a reconhecer seus verdadeiros interesses, e, portanto, que o voto da maioria sempre expressa os interesses desta.

## 2. Democracia como Meio e Não como Fim

O uso indiscriminado que hoje se faz do termo “democrático”, no sentido de algo inerentemente bom, é arriscado, pois sugere que, como a democracia é boa, a humanidade se enriquecerá se a democracia for ampliada. Isto pode parecer óbvio, mas não é.

Há pelo menos dois aspectos em que é quase sempre possível ampliar a democracia: a gama de indivíduos com direito ao voto e a gama de questões decididas por processo democrático. Em nenhum dos dois aspectos pode-se afirmar coerentemente que toda ampliação possível da democracia implica uma conquista, ou que o princípio da democracia exige sua ampliação indefinida. No entanto, na análise de quase todas as questões específicas, a tese da democracia é sempre apresentada como se a necessidade de sua máxima generalização possível fosse incontestável.

Quase todos admitem implicitamente que isso não é verdade no que diz respeito ao direito ao voto. Seria difícil, com base em qualquer teoria democrática, encarar como progresso toda a possível extensão do direito de votar. Fala-se em sufrágio universal para adultos, mas os limites do sufrágio são na verdade em grande parte fixados com base em considerações de conveniência. O limite comum de idade de 21 anos e a exclusão de criminosos, de residentes estrangeiros, de cidadãos não residentes no país e de habitantes de determinadas regiões ou territórios são geralmente considerados razoáveis. Também não é de modo algum óbvio que a representação proporcional seja melhor porque é aparentemente mais democrática.<sup>175</sup> Não se pode dizer que a igualdade perante a lei exige necessariamente que todos os adultos tenham direito de votar; o princípio continuaria vigorando se a mesma norma impessoal fosse aplicada a todos. Se somente as pessoas acima de quarenta anos, ou só os que percebem algum tipo de renda,<sup>176</sup> ou só os

**chefes de família, ou as pessoas com um nível mínimo de escolaridade tivessem direito ao voto, isto não constituiria violação maior do princípio do que as restrições normalmente aceitas.**

**As pessoas mais sensatas podem também argumentar que seria mais coerente, do ponto de vista do ideal da democracia, se aos funcionários do governo ou a todos os que vivem de subvenções governamentais fosse vedado o voto. Ainda que o sufrágio universal pareça a melhor solução no mundo ocidental, isto não prova que algum princípio básico o imponha.**

**Devemos lembrar, também, que o direito da maioria normalmente é reconhecido apenas dentro de determinado país e que um país nem sempre constitui uma unidade natural ou evidente. Obviamente, não consideramos justo que os cidadãos de um grande país dominem os de um país vizinho só porque são mais numerosos. Não há razão para que a maioria dos cidadãos que se uniram por determinadas finalidades, tanto em uma nação quanto em alguma organização supranacional, se considere no direito de estender o âmbito de seu poder como lhe aprouver. A atual teoria da democracia é falha pelo fato de ter sido elaborada a partir de uma comunidade homogênea ideal e haver sido aplicada na prática às imperfeitas e freqüentemente arbitrárias unidades que constituem os Estados existentes.**

**Estas observações têm por fim exclusivo mostrar como nem o mais dogmático dos democratas pode afirmar que toda e qualquer ampliação da democracia é um bem. Independentemente do peso dos argumentos a favor da democracia, ela não é um valor último, ou absoluto, e deve ser julgada pelo que realizar. Ela constitui provavelmente o melhor método para a consecução de certos fins, mas não é um fim em si mesma.<sup>177</sup> Embora o método democrático de decisão pareça o mais recomendável quando uma ação coletiva é obviamente necessária, a decisão relativa à conveniência ou não de se ampliar o controle coletivo deve ser tomada com base em outros princípios que não os da democracia em si.**

### 3. A Soberania Popular

As tradições democrática e liberal concordam, portanto, que, sempre que se torne necessária a ação do Estado e, sobretudo, sempre que seja preciso elaborar medidas coercitivas, a decisão deve ser da maioria. Diferem, porém, quanto à abrangência da ação estatal que se guiará por decisão democrática. Enquanto o democrata dogmático considera ideal que o maior número possível de questões seja decidido pelo voto da maioria, o liberal defende limites explícitos para o espectro de problemas que podem ser resolvidos desta maneira. O democrata dogmático crê em especial que qualquer maioria corrente deve ter o direito de decidir de que poderes dispõe e de que forma os exercerá, ao passo que o liberal considera igualmente importante que os poderes de uma maioria temporária sejam limitados por princípios duradouros. Para ele, a autoridade de uma decisão da maioria não deriva de mero ato da vontade de uma maioria momentânea, mas de um consenso mais amplo em torno de princípios comuns.

O conceito fundamental para o democrata doutrinário é o de soberania popular. Isto significa para ele que o governo da maioria é ilimitado e ilimitável. Deste modo, o ideal democrático, originalmente concebido para coibir todo poder arbitrário, passa a justificar uma nova forma de poder arbitrário. Não obstante, a autoridade de uma decisão democrática está em ter sido tomada pela maioria de uma comunidade que se mantém unida graças a certos princípios comuns à maior parte de seus membros; e é preciso que esta maioria se submeta também a tais princípios comuns, mesmo quando seria seu interesse mais imediato violá-los. É irrelevante que tal concepção tenha sido expressa em termos de “direito natural” ou de “contrato social”, conceitos que perderam sua força. A questão essencial permanece: é a aceitação destes princípios comuns que faz de um agrupamento de indivíduos uma comunidade. E este consenso é a condição indispensável para uma sociedade livre. Um grupo de indivíduos não se toma, em geral, uma sociedade porque estabelece para si um corpo de leis, mas porque obedece às mesmas normas de conduta. <sup>178</sup> Isto significa que o poder da maioria é limitado por aqueles princípios aceitos por todos e que não existe poder legítimo fora deles. Evidentemente, é preciso que as pessoas cheguem a um acordo quanto à maneira de desempenhar certas tarefas necessárias e é aceitável que isto seja decidido pela maioria; mas não é óbvio que a maioria deva também determinar o que lhe cabe fazer. Não há motivo para se supor que não devam existir coisas que ninguém tenha poder de fazer. A falta de um consenso suficiente quanto à necessidade de certos usos do poder coercitivo significa, necessariamente, que ninguém pode exercê-los com legitimidade. Se reconhecemos os direitos das minorias, daí decorre que o poder da maioria deriva, em última análise, dos princípios que as minorias também aceitam e é por eles limitado.

O princípio segundo o qual toda ação do governo deve ter a concordância da maioria não pressupõe, portanto, necessariamente, que esta última tenha moralmente o direito de fazer o que lhe aprouver. Evidentemente, não há fundamento moral para qualquer

maioria conceder a seus membros privilégios com o estabelecimento de normas que lhes dêem certas vantagens. Democracia não é, necessariamente, governo ilimitado. E um governo democrático, tanto quanto outro qualquer, necessita de medidas de proteção da liberdade individual implícitas em sua própria organização. Foi, na verdade, em um estágio relativamente recente da história da democracia moderna que os grandes demagogos começaram a afirmar que, como o poder já se encontrava nas mãos do povo, não havia mais necessidade de limitá-lo. <sup>179</sup> E, quando se afirma que, “numa democracia, justo é aquilo que a maioria determina que seja justo”, <sup>180</sup> a democracia degenera em demagogia.

#### 4. O Fundamento da Democracia

Se a democracia é antes um meio do que um fim, seus limites devem ser determinados à luz do propósito ao qual queremos que ela sirva. Há três argumentos principais pelos quais é possível justificar a democracia, podendo-se considerar cada um deles definitivo. O primeiro é que, quando se faz necessário que prevaleça uma entre várias opiniões discordantes, mesmo que se tenha de recorrer à força, sempre causa menos dano determinar qual das opiniões tem maior apoio pela contagem numérica do que pela luta. A democracia é o único método de mudança pacífica que o homem descobriu até hoje. <sup>181</sup>

O segundo argumento, historicamente o mais importante, e que, apesar das dúvidas acerca de sua atual validade, ainda tem considerável relevância, é que a democracia representa uma valiosa garantia da liberdade individual. Disse um escritor do século XVII que “o melhor aspecto da democracia é a liberdade e a coragem e a capacidade de iniciativa que a liberdade engendra”. <sup>182</sup> Tal concepção reconhece, é claro, que democracia ainda não é liberdade; apenas afirma que é a forma de governo com maior probabilidade de gerar liberdade do que outras. Pode-se considerar este ponto de vista bastante válido quanto à prevenção da coerção exercida por certos indivíduos sobre outros: não é benéfico para a maioria que alguns indivíduos tenham o poder de coagir arbitrariamente. Entretanto, a proteção do indivíduo contra a ação coletiva da própria maioria é outra questão. Mesmo neste caso, pode-se argumentar que, como na realidade o poder coercitivo sempre será exercido por poucos, é menos provável que se abuse dele se o poder delegado a poucos sempre puder ser revogado por aqueles que a ele têm de se submeter. Mas, embora a probabilidade de a liberdade individual sobreviver seja maior em uma democracia do que em outras formas de governo, não quer dizer que esteja automaticamente assegurada. A liberdade só se transformará em realidade se a maioria decidir torná-la seu objetivo. A liberdade dificilmente sobreviveria se confiássemos na mera existência da democracia para preservá-la.

O terceiro argumento fundamenta-se na possibilidade de as instituições democráticas promoverem maior entendimento dos assuntos públicos pela população. Este me parece o mais convincente. É possível, como já se afirmou muitas vezes, <sup>183</sup> que em qualquer conjuntura o governo exercido por uma elite culta seja mais eficiente e talvez mais justo

até do que o eleito pela maioria. A questão fundamental, entretanto, é que, ao compararmos a forma democrática de governo a outras, não podemos pressupor que o povo tenha compreensão das questões públicas em qualquer momento. O ponto principal da obra de Toc-queville, *Democracy in America*, é que esta forma de governo constitui o único método eficaz de educação da maioria,<sup>184</sup> o que é tão correto hoje como era então. Democracia é, acima de tudo, um processo de formação da opinião. Sua principal vantagem não está no método de seleção dos governantes, mas no fato de que, como a maioria dos habitantes toma parte ativa na formação da opinião, conseqüentemente aqueles podem ser escolhidos entre grande número de pessoas. É possível admitir que a democracia não confia o poder aos mais sábios e mais bem informados e que as decisões de um governo de elite seriam talvez mais benéficas à comunidade; mas não quer dizer que devemos deixar de preferir a democracia. É em seus aspectos dinâmicos, e não em seus aspectos estáticos, que se revela o valor da democracia. Os benefícios da democracia, assim como os da liberdade, só transparecem a longo prazo, e seus resultados imediatos podem até ser inferiores aos de outras formas de governo.

## 5. O Processo de Formação da Opinião

A idéia de que o governo deve pautar-se pela opinião da maioria só faz sentido se esta opinião for independente do governo. O ideal da democracia baseia-se na convicção de que a opinião que orientará o governo emerge de um processo independente e espontâneo. Exige, portanto, a existência de uma ampla esfera, livre do controle da maioria, na qual se formam as opiniões individuais. Por esta razão, quase todos concordam que democracia é inseparável de liberdade de expressão e de debate.

No entanto, a idéia de que a democracia não proporciona apenas um método para a solução das divergências de opinião quanto à linha de ação a ser adotada, mas também um padrão para definir qual será a opinião adotada, já alcançou repercussões de amplas consequências. Em particular, contribuiu para criar graves equívocos em torno do que é uma verdadeira lei e que leis deveremos adotar. Para que a democracia seja viável, dois pontos são igualmente importantes: que o primeiro conceito possa ser sempre averiguado e que o segundo possa sempre ser questionado. As decisões da maioria mostram o que as pessoas querem em dado momento, mas não o que seria seu interesse querer, se estivessem mais bem informadas; e, a menos que pudessem ser modificadas pela persuasão, não teriam nenhum valor. Democracia pressupõe que qualquer opinião minoritária possa tornar-se majoritária.

Nem seria preciso enfatizar esta idéia, se, às vezes, não se apontasse como dever do democrata, e em especial do intelectual democrático, aceitar os pontos de vista e os valores da maioria. Sem dúvida, convencionou-se que os pontos de vista da maioria devem prevalecer em termos de ação coletiva, mas isto não significa, de modo algum, que não se deva fazer todo o esforço para mudá-los. Pode-se ter profundo respeito por essa

convenção e, ao mesmo tempo, muito pouco pela sabedoria da maioria. Nossos conhecimentos e compreensão evoluem justa- \* mente porque alguns sempre discordam da opinião da maioria. No processo de formação da opinião, é muito provável que, quando uma opinião qualquer se torna majoritária, já não seja a melhor: alguém já estará um passo adiante da posição que a maioria acabou de alcançar. <sup>185</sup> É por não sabermos ainda qual das inúmeras opiniões provará ser a melhor que esperamos até uma delas ganhar consenso suficiente.

A idéia de que as realizações de todos devem guiar-se pela opinião da maioria, ou de que a sociedade é melhor ou pior segundo seu grau de conformidade com os padrões majoritários, é, na verdade, o inverso do princípio que tem regido a evolução da civilização. Adotá-la levaria, provavelmente, à estagnação e até à decadência da civilização. O progresso se dá quando a minoria convence a maioria. Antes de tornar-se comuns à maioria, as novas opiniões surgem necessariamente da minoria, pois não há experiência ao nível da sociedade como um todo que não tenha sido antes a experiência de alguns indivíduos. Tampouco o processo de formação da opinião da maioria, basicamente ou em sua totalidade, resulta de discussão, como a concepção ultraintelectualizada daria a entender. É relativamente válido afirmar que democracia é o governo por meio do debate, mas isso só se aplica ao último estágio do processo pelo qual são testados os méritos de posições e tendências alternativas. Embora essencial, o debate não é o processo principal pelo qual o povo aprende. As opiniões e desejos do povo são formados por indivíduos que agem visando a seus próprios objetivos; e o povo se beneficia do que outros aprenderam mediante a experiência individual. A opinião pública não avançará a não ser que alguns indivíduos tenham um conhecimento maior e melhores condições de convencer os demais. É justamente porque, em geral, desconhecemos quem tem um conhecimento maior, que deixamos a decisão a um processo que não controlamos. No entanto, a maioria acaba sempre se aperfeiçoando graças a uma minoria que se comporta de maneira diferente daquela que a maioria prescreveria.

## 6. A Necessidade de Princípios e o Perigo da Desorientação

Não há por que atribuir às decisões da maioria a sabedoria superior que, de certo modo, pode caracterizar os produtos da evolução social espontânea. Não é nas decisões de uma maioria que vamos encontrar essa sabedoria superior. Tais decisões são, antes, necessariamente inferiores às tomadas pelos membros mais inteligentes do grupo após ouvirem todas as opiniões: são fruto de meditação menos cuidadosa e, em geral, representam um compromisso que não satisfaz plenamente a ninguém. Isto ocorre ainda mais em relação aos resultados cumulativos que emanam de sucessivas decisões de maiorias heterogêneas e mutáveis: o resultado, neste caso, não é expressão de uma concepção coerente, mas de motivações e objetivos diversos e freqüentemente conflitantes.

Tal processo não deve ser confundido com os processos espontâneos, pois, como as

comunidades livres descobriram, aquilo que é gerado espontaneamente é quase sempre melhor do que aquilo que é planejado pela sabedoria individual. Se por “processo social” entendemos a evolução gradual que produz soluções melhores do que as deliberadamente planejadas, a imposição da vontade da maioria não representa tal evolução. A imposição da vontade da maioria difere radicalmente do processo de livre evolução que gera instituições e costumes, porque seu caráter coercitivo, monopólico e exclusivista destrói as forças auto-reguladoras que fazem, em uma sociedade livre, ser abandonadas as tentativas equivocadas e prevalecer as mais acertadas. Ela difere também, fundamentalmente, daquele processo cumulativo pelo qual a lei surge a partir de precedentes, a menos que, como ocorre nas decisões judiciais, a imposição se transforme em um todo coerente pelo fato de os princípios adotados em decisões anteriores passarem a ser normalmente obedecidos.

Além disso, as decisões da maioria, quando não são pautadas por princípios comuns reconhecidos, tendem particularmente a produzir resultados gerais não desejados. Muitas vezes, a maioria é obrigada, por força de decisões por ela mesma tomadas, a adotar linha de ação que não havia sido prevista, nem almejada. É ilusório pensar que a ação coletiva possa dispensar a obediência a princípios, e, em geral, quando se renuncia a estes, acaba-se sendo levado por caminhos determinados pelas implicações inesperadas de decisões anteriores. Mesmo que uma decisão vise apenas a uma situação particular, ela cria a expectativa de que sempre, em circunstâncias semelhantes, o governo adotará o mesmo comportamento. Dessa maneira, princípios que jamais se pretendeu aplicar indistintamente, e que podem ser indesejáveis ou mesmo absurdos se assim aplicados, levam a decisões futuras que poucos aceitariam, de início. Governos que se proclamam desvinculados de princípios gerais e capazes de julgar cada questão com base em seus próprios méritos, freqüentemente acabam tendo de observar princípios que não adotaram e seguir linhas de ação que nunca imaginaram. Um fenômeno já se tornou comum: certos governos, que de início declaram orgulhosamente pretender controlar todos os assuntos, vêm-se, a cada passo, acossados pelas necessidades criadas por suas ações anteriores. A partir do momento em que os governos passaram a se considerar onipotentes, começamos a ouvir falar da necessidade ou inevitabilidade de tomar esta ou aquela medida que reconhecem imprudente.

## **7. A Supremacia das Idéias**

Se o político ou o estadista não têm escolha senão adotar certa linha de ação (ou se o historiador a considera inevitável), é porque sua opi-

nião, ou a de outros, e não os fatos objetivos, não lhes deixa alternativa. Apenas aqueles que são influenciados por certas idéias acham que a reação de cada indivíduo a alguns fatos parece ser determinada unicamente pelas circunstâncias. O político pragmático, preocupado com questões específicas, de fato considera essas idéias imutáveis para todos os efeitos. Ele tem de ser praticamente desprovido de originalidade e estabelecer

seu programa a partir das opiniões comuns a um número muito grande de pessoas. O político bem-sucedido deve seu poder ao fato de se mover dentro de um universo de idéias amplamente aceitas e de pensar e falar de modo convencional. Seria quase uma contradição se um político fosse ao mesmo tempo um líder no campo das idéias. Numa democracia, sua tarefa é descobrir quais são as opiniões majoritárias, e não divulgar novas idéias que poderão, em futuro distante, vir a ser as da maioria.

A opinião em que se fundamentam as decisões em questões políticas é sempre resultado de uma lenta evolução, por um longo período, que se processa em muitos níveis diferentes. As novas idéias nascem no interior de pequenos grupos e gradualmente se propagam até que sejam assimiladas pela maioria, que geralmente desconhece suas origens. Na sociedade moderna, este processo envolve uma divisão de funções entre os que se ocupam, basicamente, de questões específicas e os que se preocupam com idéias gerais, com a elaboração e harmonização dos diversos princípios de ação sugeridos pela experiência anterior. Nossas idéias, tanto sobre as possíveis conseqüências de nossas ações, quanto sobre os objetivos que nos devemos propor, são, em sua maioria, preceitos que adquirimos como parte da herança de nossa sociedade. Nossas convicções morais e políticas, bem como nossas convicções científicas, vêm daqueles que lidam profissionalmente com idéias abstratas. São eles que fornecem, tanto ao homem comum, quanto ao líder político, os conceitos fundamentais que constituem o arcabouço de seu pensamento e a diretriz de suas ações.

Há muito tempo, um dos pontos fundamentais da doutrina liberal é a convicção de que, em última análise, o rumo do progresso é determinado pelas idéias e, portanto, pelos homens que divulgam novas idéias, e também que as conquistas individuais ao longo desse processo devem ser orientadas por um conjunto de concepções coerentes. É impossível estudar História sem tomar consciência da “lição, sempre desprezada, que cada época dá à humanidade — ou seja, que a filosofia especulativa, embora ao indivíduo superficial pareça tão distante da vida prática e dos interesses aparentes dos homens, é, na realidade, aquilo que mais os influencia, sobrepujando, com o tempo, quaisquer outras influências, exceto aquelas que ela própria sofre”.<sup>186</sup> Conquanto hoje talvez esta verdade seja ainda mais obscura do que na época em que John Stuart Mill escrevia a seu respeito, não há dúvida de que continua válida para todas as épocas, ainda que os homens não a reconheçam. E tra-ta-se de uma verdade tão pouco compreendida porque a influência do pensador sobre as massas se exerce apenas indiretamente. O povo raramente sabe, ou se importa em saber, que as idéias comuns de sua época vieram de Aristóteles ou Locke, Rousseau ou Marx, ou de algum mestre cujas convicções influenciaram os intelectuais, vinte anos antes. A maioria das pessoas nunca leu as obras nem ouviu mencionar os nomes dos autores cujas concepções e ideais se tornaram parte de seu pensamento.

No que diz respeito à influência direta dessas concepções sobre os problemas correntes, a do filósofo político pode ser muito pequena. No entanto, quando se tornam propriedade

comum, por intermédio das obras de historiadores e editores, mestres e escritores, e dos intelectuais em geral, elas efetivamente determinam o rumo dos acontecimentos. Isto não significa apenas que as novas idéias comumente começam a influenciar a ação política só após uma ou mais gerações,<sup>(15)</sup> mas ainda que, antes que as contribuições do pensador possam exercer essa influência, têm de passar por longo processo de seleção e modificação.

As mudanças que se instauram nas convicções políticas e sociais sempre ocorrem, obrigatoriamente, em diversos níveis. O processo não se dá em um mesmo plano, mas como se filtrasse a partir do vértice de uma pirâmide, cujos níveis mais altos representam maior generalidade e abstração mas não necessariamente maior sabedoria. Ao se propagarem de cima para baixo, as idéias também mudam de caráter. Aquelas que ainda têm um alto grau de generalidade só poderão competir com outras de caráter semelhante, e unicamente para conquistar o apoio dos que se interessam por conceitos genéricos. Para a grande maioria, estas concepções gerais só se tornarão conhecidas quando aplicadas a questões concretas e específicas. Não será uma só cabeça pensante, mas um processo de discussão realizado em outro nível entre os que estão mais interessados pelas idéias gerais do que por problemas concretos - e que, conseqüentemente, vêem as questões concretas principalmente à luz de princípios gerais - que decidirá quais as idéias que serão absorvidas pelas pessoas e obterão seu apoio.

Com exceção de raras ocasiões, como a instalação de uma assembleia constituinte, o processo democrático de discussão e decisão pela maioria é necessariamente restrito a apenas uma parte do sistema legal e governamental. A mudança gradual que isso implica só produzirá resultados desejáveis e exeqüíveis se for pautada por uma concepção geral da ordem social desejada, por uma imagem coerente do mundo no qual as pessoas querem viver. Chegar a essa imagem não é fácil, e mesmo o especialista só conseguirá enxergar, com esforço, apenas um pouco mais claramente do que seus predecessores. O homem prático, preocupado com os problemas cotidianos imediatos, não tem nem interesse nem tempo para examinar as correlações entre os diferentes compartimentos da complexa ordem social. Ele apenas pode escolher entre os possíveis ordenamentos sociais que se lhe apresentam e acaba por aceitar uma doutrina política ou um corpo de princípios elaborado e oferecido por outros.

Se as pessoas não fossem, praticamente todo o tempo, dirigidas por um sistema comum de idéias, não poderia existir uma política coerente, nem mesmo seria possível discutir com profundidade questões concretas. É duvidoso que a democracia seja viável, a longo prazo, se a grande maioria não concordar pelo menos com uma concepção geral do tipo de sociedade desejada. E, mesmo que esta concepção exista, não aparecerá necessariamente em todas as decisões da maioria. Os grupos, como os indivíduos, não agem sempre de acordo com seus conhecimentos; tampouco obedecem a normas morais que reconhecem abstratamente. No entanto, somente quando recorremos a princípios comuns podemos ter a esperança de chegar a um acordo pelo debate e resolver conflitos

de interesses pelo raciocínio e pela argumentação e não pela força bruta.

<sup>15</sup> A definição clássica da maneira pela qual as idéias, com o tempo, acabam afetando a política de governo, ainda é a de Dicey, *Law and Opinion*, páginas 28 e seguintes e especialmente página 33: “A opinião que muda a lei é, de certo modo, a opinião da época em que a lei foi efetivamente modificada; por outro lado, na Inglaterra, tem sido, freqüentemente, a opinião dominante vinte ou trinta anos antes de esta mudança acontecer; na realidade, tem sido quase sempre a opinião de ontem; nunca a de hoje.

“A opinião do Legislativo deve ser a opinião da atualidade porque, quando as leis são alteradas, a alteração é, necessariamente, levada a efeito por legisladores convencidos de que a mudança é uma emenda; no entanto, essa opinião que transforma a lei é também a opinião de ontem, porque as convicções que acabaram influenciando o Legislativo, a ponto de provocar uma modificação da lei, foram geralmente produto de pensadores ou escritores que exerceram sua influência muito tempo antes de ser introduzida a alteração na lei. Assim, pode ocorrer que uma inovação seja levada a efeito quando os intelectuais que a defendiam já estão no túmulo, ou mesmo - é bom observar - quando, no campo da especulação, já está ocorrendo um movimento contrário às idéias que predominam no campo da ação e da legislação.”

## 8. A Missão do Filósofo Político

Para que a opinião possa evoluir, o teórico que para ela contribui não deve sentir-se constrangido pela opinião da maioria. A tarefa do filósofo político é diferente da do funcionário especializado que põe em prática a vontade da maioria. Embora não deva arrogar-se a posição de “líder” que determina o que os outros devem pensar, é seu dever mostrar as possibilidades e consequências da ação comum e proporcionar objetivos amplos da política como um todo, com os quais a maioria ainda não atinou. Somente depois de examinar uma amostragem completa dos resultados possíveis das diferentes políticas, a democracia pode decidir o que quer. Se a política é a arte do possível, a filosofia política é a arte de tornar politicamente possível o aparentemente impossível. [187](#)

O filósofo político não poderá desempenhar sua tarefa se se restringir às questões factuais e não ousar decidir entre valores conflitantes. Ele não se pode deixar limitar pelo positivismo do cientista que apenas mostra o que é e proíbe o debate sobre o que deveria ser. Se fizer isso, terá de se deter muito antes de realizar sua função mais importante. Na tentativa de elaborar um quadro coerente, ele frequentemente descobrirá que certos valores são conflitantes - fato do qual poucos têm consciência - e precisará escolher uns e rejeitar outros. A menos que o filósofo político esteja preparado para defender os valores que lhe parecem justos, nunca chegará a elaborar uma teoria abrangente que deve então ser julgada como um todo.

Ao desempenhar esta tarefa, ele muitas vezes servirá melhor à democracia se se opuser à vontade da maioria. É um equívoco total pensar que, no processo pelo qual a opinião pública avança, o cientista deve submeter-se aos pontos de vista da maioria. Considerar a atual opinião da maioria o padrão para definir como esta deve ser equivale a encarar todo o processo como um círculo vicioso e estacionário. Mais do que nunca, o filósofo político deve suspeitar que está fracassando em seu propósito justamente quando suas opiniões se tornam muito populares. <sup>(17)</sup> Ele só consegue provar seu valor insistindo em considerações que a maioria não pretende levar em conta, defendendo princípios tidos como incômodos e impertinentes.

Para o intelectual, dobrar-se a certas convicções só porque são aceitas pela maioria constitui traição, não apenas à sua missão peculiar, mas também aos valores da própria democracia.

Os princípios que invocam a autolimitação do poder da maioria não deixam de ser válidos quando a democracia os desrespeita; tampouco a democracia se torna indesejável se toma decisões que o liberal considera erradas. O liberal acredita apenas que sua tese, se bem entendida, levará a maioria a limitar seus próprios poderes e espera que venha a ser por esta adotada como princípio quando se tomam decisões sobre questões concretas.

<sup>17</sup> Cf. a observação de A. Marshall (*Memorials of Alfred Marshall*, ed. por A.C. Pigou [Londres, 1925], página 89) de que “os estudiosos das ciências sociais devem ter receio do apoio popular: infeliz daquele de quem todos falam bem! Se um jornal pode aumentar as vendas por defender certas opiniões, o estudioso que ambiciona tornar o mundo, em geral, e seu país, em particular, melhor do que seria se ele não tivesse nascido, deve apontar fatalmente as limitações, defeitos e erros destas opiniões: e não deve nunca apoiá-las incondicionalmente, nem mesmo em um debate sobre elas. É quase impossível que um estudioso consiga ser um verdadeiro patriota e, ao mesmo tempo, ser respeitado como tal, em sua própria época”.

## 9. As Condições para a Preservação da Democracia

O ponto mais importante da tese liberal é a idéia de que desprezar este cerceamento do poder levará, com o tempo, à destruição não só da prosperidade e da paz, mas da própria democracia. O liberal acredita que os limites que ele quer ver a democracia impor a si mesma são também os limites dentro dos quais ela pode desempenhar eficazmente sua função e em cujo âmbito a maioria pode realmente orientar e controlar as ações do governo. Na medida em que a democracia impõe ao indivíduo apenas normas gerais que ela mesma criou, pode controlar o poder de coerção. Se tentar dirigi-las de maneira mais direta, breve estará só apontando os fins a atingir, deixando que seus funcionários especializados decidam a forma pela qual devem ser alcançados. E, uma vez aceito que as decisões da maioria podem apenas indicar os fins, sendo a consecução destes entregue ao arbítrio dos administradores, em pouco tempo se acreditará que quase todos os meios empregados para alcançar aqueles fins são legítimos.

O indivíduo tem poucos motivos para temer as leis gerais criadas pela maioria, mas tem muitos motivos para desconfiar dos governantes que esta mesma maioria lhe impuser, com a missão de implementar suas recomendações. Não são os poderes de que se revestem as assembléias democráticas, mas aqueles que elas outorgam aos administradores encarregados de atingir certos objetivos, que põem hoje em perigo a liberdade individual. Tendo concordado que a maioria deve prescrever as normas às quais obedeceremos na busca de nossos objetivos individuais, estamos cada vez mais sujeitos às ordens e à vontade arbitrária de seus agentes. Com efeito, percebemos não só que a maioria dos adeptos da democracia ilimitada logo passa a defender a arbitrariedade e a idéia de que se deve confiar aos especialistas a decisão sobre o que é bom para a comunidade, mas também que os defensores mais entusiastas dos poderes ilimitados da maioria são freqüentemente os próprios administradores que sabem, melhor que os demais, que, uma vez assumidos tais poderes, eles, e não a maioria, de fato os exercerão. A experiência moderna já demonstrou em especial que, uma vez concedidos amplos poderes coercitivos aos organismos governamentais, para determinados fins, tais poderes não podem ser controlados efetivamente pelas

**assembléias democráticas. Se estas mesmas não determinarem os meios a empregar, as decisões de seus agentes serão sempre arbitrárias, em maior ou menor grau.**

**Considerações gerais e a experiência recente demonstram que a democracia só permanecerá efetiva enquanto o governo se restringir, em sua ação coercitiva, a tarefas que pode desempenhar democraticamente. <sup>188</sup> Se a democracia é um meio de preservar a liberdade, a liberdade individual é também uma condição essencial para o funcionamento da democracia. Embora a democracia constitua, provavelmente, a melhor forma de governo com poderes limitados, torna-se absurda quando passa a ser um governo com poderes ilimitados. Trabalham para des-**

**truí-la os que professam que a democracia por si só tudo resolve e apoiam sempre tudo o que a maioria quer. O liberal segundo os moldes antigos é, na verdade, muito mais amigo da democracia do que o democrata dogmático, porque está preocupado em preservar as condições que a tornam executável. Não é “antidemocrático” tentar persuadir a maioria de que há limites, além dos quais sua ação deixa de ser benéfica, e de que deve respeitar certos princípios que não tenha diretamente criado. Para sobreviver, a democracia deve reconhecer que não é a fonte da justiça e que precisa aceitar uma concepção de justiça que não se manifesta necessariamente na opinião popular sobre questões específicas. O perigo é confundir os meios de garantir a justiça com a justiça em si. Aqueles que tentam persuadir as maiorias a reconhecer os limites de seu poder são, portanto, tão necessários ao processo democrático quanto os que apontam constantemente para novos objetivos de ação democrática.**

**Na Parte II deste livro examinaremos mais detalhadamente os limites à ação do governo que parecem constituir condição necessária para a viabilidade da democracia, que o Ocidente elaborou sob a denominação de supremacia da lei, ou seja, o Estado de Direito. Acrescentaremos apenas que não devemos esperar que alguém consiga tornar viável ou preservar um mecanismo de governo democrático sem antes familiarizar-se com as tradições do governo subordinado à lei.**

# *CAPÍTULO VIII - O Assalariado e o Homem Independente*

“Not for to hide it in a hedge, Not for a train attendant, But for the glorious privilege Of being independent.” ([189](#))

ROBERT BURNS

## 1. O Aumento do Segmento Assalariado da População

Os ideais e os princípios reafirmados nos capítulos precedentes floresceram numa sociedade que, em alguns aspectos importantes, diferia da nossa. Tratava-se de uma sociedade na qual parte relativamente ampla da população, e a maioria dos indivíduos responsáveis pela formação da opinião, tirava o sustento de atividades independentes. [189](#)<sup>(1)</sup> Qual a validade desses princípios, que vigoravam naquela sociedade, nestes tempos em que a maioria é constituída por assalariados de grandes organizações, usando recursos que não possuem e, de modo geral, obedecendo a instruções? E, sobretudo, se os indivíduos que exercem uma atividade independente constituem agora uma parcela muito menor e menos influente da sociedade, será que, por esse motivo, sua contribuição se tornou menos importante, ou será ainda essencial ao bem-estar de uma sociedade livre?

Antes de abordar o assunto principal, precisamos libertar-nos do mito do crescimento da classe assalariada, que, embora seja sustentado em sua feição mais primária somente pelos marxistas, passou a ter ampla aceitação, a ponto de confundir a opinião pública. Trata-se do mito segundo o qual o aparecimento de um proletariado resultou de um processo de expropriação, durante o qual as massas foram despojadas dos bens que antes lhes permitiam ganhar a vida de maneira independente. Os fatos contam uma história muito diferente. Até o surgimento do capitalismo moderno, a maioria das pessoas só podia constituir uma família e criar filhos se herdasse um lar, terras e os implementos necessários à produção. O que mais tarde permitiu aos que não tinham herdado terra nem implementos dos pais sobreviver e se multiplicar foi o fato de que para os ricos se tornou exequível e rendoso usar seu capital de modo a dar emprego a multidões de pessoas. Se o “capitalismo criou o proletariado”, ele o fez permitindo que multidões sobrevivessem e procriassem. No mundo ocidental, hoje, a consequência deste processo não é mais, logicamente, o aumento de um proletariado no sentido tradicional, mas o crescimento de uma maioria de assalariados que, sob muitos aspectos, são alheios e frequentemente inimigos de inúmeros fatores que constituem a força motriz de uma sociedade livre.

O aumento da população, durante os últimos duzentos anos, tem ocorrido basicamente entre os trabalhadores assalariados, urbanos e industriais. Embora o avanço tecnológico que favoreceu o aparecimento das grandes empresas e contribuiu para criar a nova e vasta classe dos empregados de escritório tenha, sem dúvida, estimulado esse crescimento do setor assalariado da população, o número crescente de indivíduos sem propriedades que ofereciam seus serviços, provavelmente, contribuiu, por sua vez, para a expansão das grandes organizações.

A importância política dessa evolução foi acentuada pelo fato de que, simultaneamente ao seu rápido crescimento numérico, a parcela da população desprovida de propriedades e dependente de salário adquiria também direito ao voto, do qual antes era, na maior parte, excluída. Conseqüentemente, em quase todos os países ocidentais, a atitude da grande maioria do eleitorado acabou sendo determinada pelo fato de que este se constitui de assalariados. Como agora é a opinião desse eleitorado que orienta, em boa parte, a política de governo, as medidas adotadas tornam a posição de assalariado relativamente mais atraente e, em contrapartida, cada vez menos atraente a do indivíduo que não depende de salário. É natural que os assalariados então usem seu poder político. O problema é saber se, a longo prazo, redundará em seu benefício usá-lo para transformar progressivamente o restante da sociedade em uma vasta hierarquia de emprego. Provavelmente é isso o que acabará acontecendo, se a maioria assalariada não reconhecer que é a principal interessada em assegurar a preservação de um número substancial de pessoas independentes. Caso contrário, todos notaremos que nossa liberdade foi reduzida e os assalariados perceberão que, sem uma ampla variedade de empregadores entre os quais possam escolher, sua posição já não será a mesma.

## 2. As Condições de Liberdade do Assalariado

O problema é que o exercício da liberdade pouco interessa diretamente aos assalariados, e estes muitas vezes encontram grande dificuldade em perceber que sua liberdade depende da possibilidade de outros tomarem decisões que não influem diretamente em seu modo de vida. Por poderem — e até precisarem — viver sem tomar tais decisões, os assalariados não entendem sua necessidade e, como a oportunidade de decidir raramente se apresenta em sua vida, eles pouco a valorizam nos outros. Acham desnecessário o exercício da liberdade, essencial ao indivíduo independente, e suas opiniões sobre a recompensa e a justa remuneração diferem completamente das deste. Hoje, a liberdade está seriamente ameaçada pela tendência que tem a maioria assalariada de impor seu padrão de vida e seus pontos de vista aos demais. De fato, talvez se torne extremamente difícil persuadir as massas assalariadas de que, no interesse geral da sociedade e, portanto, no seu próprio interesse futuro, elas deveriam preservar as condições que permitem a alguns galgar posições que a elas se afiguram inatingíveis ou parecem não compensar o esforço e risco.

Se, na vida dos assalariados, determinados usos da liberdade têm pouca importância, isto

não significa que eles não sejam livres. Toda escolha feita por um indivíduo quanto ao seu modo de viver e ganhar a vida significa que, conseqüentemente, certos tipos de atividade pouco o atraem. Inúmeras pessoas escolherão, então, um emprego fixo porque este, mais do que qualquer função independente, lhes oferece melhores oportunidades de propiciar o tipo de vida que desejam. Mesmo no caso daqueles que não exigem a relativa segurança e a ausência de risco e de responsabilidade que a posição de assalariado garante, freqüentemente o fator decisivo não é a impossibilidade de alcançar a independência, mas a possibilidade que um emprego lhes dá de uma atividade mais gratificante e de uma renda superior à que teriam se fossem, por exemplo, trabalhadores autônomos.

Liberdade não significa poder ter tudo como queremos. Quando escolhemos um modo de vida, sempre temos de escolher também entre uma série de vantagens e desvantagens e, uma vez feita a opção, devemos estar preparados para aceitar certas desvantagens em nome de um maior benefício. Quem prefere receber uma renda constante em troca de sua atividade precisa dedicar suas horas de trabalho às tarefas imediatas que lhe são determinadas. E fazer o que lhe é ordenado é, para o assalariado, a condição essencial para alcançar este objetivo. No entanto, mesmo que isso lhe pareça às vezes profundamente desagradável, em condições normais ele não deixa de ser livre, ou seja, não está sendo coagido. É verdade que o risco ou sacrifício que abandono do emprego implica freqüentemente são tão grandes, que o indivíduo continua nele, ainda que o deteste. Mas o mesmo ocorre em quase todas as ocupações, até as independentes.

O essencial é que, numa sociedade competitiva, o assalariado não está à mercê de um empregador, exceto em períodos de considerável de-sémprego. Sabiamente, a lei não reconhece contratos permanentes de venda do trabalho do indivíduo e, em geral, nem faz valer os contratos temporários. Ninguém pode ser coagido a trabalhar sempre com determinado patrão, mesmo que se tenha comprometido a fazê-lo; e, em uma sociedade verdadeiramente competitiva, haverá outras alternativas de emprego, ainda que menos compensadoras.<sup>190</sup>

Fica claro que a liberdade do assalariado depende da existência de grande número e variedade de empregadores quando comparamos esta situação àquela em que há apenas um empregador - o Estado - e na qual ter um emprego é o único meio legal de se ganhar a vida. A aplicação coerente de princípios socialistas, por mais que seja disfarçada em delegação do poder de empregar a corporações públicas só em nome independentes, e a outras empresas semelhantes, levaria, necessariamente, à existência de um único empregador. Agindo direta ou indiretamente, este empregador disporia de poder ilimitado de coagir o indivíduo.

### **3. Os Padrões Morais do Assalariado**

A liberdade dos assalariados depende, portanto, da existência de um grupo de indivíduos cuja posição é diferente da sua. No entanto, numa democracia em que os assalariados

formam a maioria, é sua concepção de vida que determina se tal grupo poderá ou não existir e desempenhar suas funções. As concepções dominantes serão as da grande maioria, cujos membros pertencem a organizações hierárquicas e praticamente desconhecem os problemas e opiniões que regem as relações entre as distintas unidades dentro das quais trabalham. Os padrões criados pelos indivíduos que compõem tal maioria podem contribuir para torná-los membros efetivos da sociedade, mas não podem ser aplicados ao conjunto da sociedade, sem implicar perda da liberdade.

É inevitável que os interesses e valores dos assalariados sejam um tanto diferentes daqueles dos indivíduos que aceitam o risco e a responsabilidade de organizar o uso dos recursos. Um homem que trabalha sob a direção de outro por um salário fixo pode ser tão consciencioso, laborioso e inteligente quanto aquele que precisa escolher constantemente entre alternativas; mas dificilmente será tão criativo ou ousado, porque a margem de escolha em seu trabalho é mais restrita.<sup>191</sup> Normalmente, não se espera que ele desempenhe tarefas que não sejam prescritas, ou que não sejam convencionais. Ele não pode ir além do que lhe é confiado, ainda que seja capaz de realizar muito mais. Uma função prescrita é necessariamente limitada, restrita a uma esfera de ação e baseada em uma divisão de trabalho predeterminada.

A condição de assalariado não afeta apenas a iniciativa e a inventividade de um indivíduo. Ele praticamente desconhece as responsabilidades daqueles que controlam os recursos e precisam preocupar-se constantemente com novas soluções e combinações; está pouco familiarizado com as atitudes e modos de vida decorrentes da necessidade de tomar decisões sobre o emprego da propriedade e da renda. Para o indivíduo independente não há distinção clara entre a vida privada e o trabalho, como ocorre com o assalariado que vendeu parte de seu tempo por um ganho fixo. Enquanto para o assalariado trabalhar significa adaptar-se a certa estrutura durante certo número de horas, para o indivíduo independente implica traçar e modificar continuamente seu plano de vida e descobrir soluções para problemas sempre novos. O indivíduo independente e o assalariado diferem fundamentalmente em seus pontos de vista a respeito do que se pode considerar renda, dos riscos a correr e do modo de vida a ser adotado tendo em vista o sucesso.

A principal diferença entre os dois está, no entanto, no fato de que ambos têm opiniões distintas quanto à maneira de determinar remunerações adequadas aos vários serviços; É difícil avaliar corretamente os serviços de um indivíduo que trabalha sob a supervisão de um chefe, como membro de uma grande organização. Outras pessoas julgarão em que medida ele obedeceu fiel e inteligentemente às regras e instruções e se enquadrou no mecanismo de produção. Frequentemente, ele será remunerado de acordo com o mérito que lhe for reconhecido, e não de acordo com o resultado obtido. Para que os membros da organização se sintam satisfeitos é muito importante que a remuneração seja considerada justa, que esteja em conformidade com normas conhecidas e inteligíveis e que algum organismo seja responsável pela remuneração de cada indivíduo segundo aquilo que seus colegas consideram seu direito.<sup>192</sup> Entretanto, o princípio de remuneração de acordo

com a avaliação de outros não se aplica a indivíduos independentes.

#### **4. As Conseqüências da Legislação Determinada pelo Assalariado**

Quando uma maioria assalariada determina a legislação e as diretrizes governamentais, as condições tenderão a se adaptar aos padrões desse grupo e a se tornar menos favoráveis aos indivíduos independentes. A posição dos assalariados ficará, assim, cada vez mais atraente e seu poder relativo ainda maior. Pode ser até que as atuais vantagens das grandes organizações em relação às pequenas decorram, em parte, de uma política que tornou a posição de assalariado mais atraente para muitos que, no passado, buscariam a independência.

De qualquer modo, não há dúvida de que o emprego se tornou não apenas a situação efetiva, mas também a situação preferida da maioria da população, que encontra nele o que procura: a garantia de uma renda fixa para cobrir as despesas correntes, aumentos mais ou menos automáticos e aposentadoria. Com isso, os assalariados isentam-se de algumas das responsabilidades da vida econômica; e, naturalmente, acham que as dificuldades que resultam do declínio ou da falência da organização que os emprega não são de sua responsabilidade, mas de outrem. Não surpreende, portanto, que desejem um poder tutelar superior para controlar as atividades administrativas, que fogem ao seu conhecimento, mas das quais depende seu meio de vida.

Nos países em que essa classe predomina, o conceito de justiça social se ajusta, em grande parte, a suas necessidades. Isso se aplica não apenas à legislação, mas também às instituições e práticas econômicas. Os impostos passam a se basear em um conceito de renda que é, essencialmente, o do assalariado. As medidas paternalistas da previdência social são elaboradas tendo em vista quase exclusivamente as exigências deste, e até os padrões e a sistemática do crédito ao consumidor servem, em primeiro lugar, a ele. E tudo que diz respeito à posse e ao emprego do capital como parte das atividades que permitem ganhar a vida passa a ser considerado interesse particular de um pequeno grupo de privilegiados, contra os quais se justificariam medidas discriminatórias.

Esse quadro ainda pode parecer exagerado para os americanos, mas para os europeus já é, em geral, mais do que familiar. A evolução nesse sentido geralmente se acelera quando os funcionários públicos se tornam o grupo mais numeroso e influente entre os assalariados e os privilégios especiais de que gozam começam a ser reivindicados por todos, como um direito. Privilégios, como a garantia de estabilidade e de promoção automática por tempo de serviço, de que se beneficia o funcionário público, não no seu próprio interesse mas no interesse do público, tendem a ser estendidos a outros. Além disso, a afirmação, feita anteriormente, de que o valor específico da prestação de serviço do indivíduo não pode ser determinado, sendo sua remuneração fixada, portanto, com base na avaliação do mérito, e não pelos resultados obtidos, é ainda mais pertinente no

caso da burocracia governamental do que no das grandes organizações.<sup>193</sup> Os padrões que prevalecem na burocracia tendem a se estender, basicamente em função da influência dos funcionários públicos sobre a legislação e as novas instituições que atendem às necessidades dos assalariados. Em muitos países europeus, a burocracia previdenciária, em particular, tornou-se fator político muito importante, ao mesmo tempo criador e instrumento de uma nova concepção de necessidade e de mérito, a cujos padrões a vida de toda a sociedade cada vez mais se sujeita.

## **5. A Liberdade é Impossível numa Hierarquia Unificada de Assalariados**

A existência de múltiplas oportunidades de emprego depende, em última análise, da existência de indivíduos independentes que podem tomar iniciativas no processo contínuo de reforma e reorientação das organizações. A princípio, pode parecer que a multiplicidade de oportunidades também ocorreria no caso de diversas corporações, dirigidas por executivos assalariados e tendo como proprietários um amplo número de acionistas, sendo, portanto, dispensável a existência de proprietários individuais com grande volume de recursos. Mas, embora corporações desse tipo possam ser adequadas no caso de indústrias já instaladas, é muito improvável que as condições de competitividade se mantivessem, ou que se pudesse evitar a esclerose de toda a estrutura corporativa, sem a criação de novas organizações visando a novos empreendimentos, em que o capitalista capaz de assumir os riscos ainda é insubstituível. E essa superioridade das decisões individuais sobre a coletiva não se restringe aos novos empreendimentos. Por mais adequadas que sejam as decisões coletivas de um conselho diretor na maioria dos casos, o sucesso, até de grandes corporações com uma posição já firmada no mercado, muitas vezes se deve a um único indivíduo que conquistou uma situação de influência e independência pelo controle de grandes recursos. Ainda que a instituição da corporação possa, até certo ponto, ter contribuído para confundir a simples distinção entre proprietário-diretor e empregado, todo o sistema de empresas individuais - que oferece tanto a empregados como a consumidores alternativas suficientes para impedir que cada empresa exerça um poder coercitivo - pressupõe a propriedade privada e a decisão individual quanto ao uso dos recursos.<sup>194</sup>

## **6. A Importância do Indivíduo que Dispõe de Recursos Próprios**

A importância do proprietário individual de considerável soma de recursos não está, entretanto, no simples fato de sua existência ser condição essencial para a preservação da estrutura de iniciativas competitivas. O indivíduo que dispõe de recursos próprios é uma figura ainda mais importante para uma sociedade livre quando não se dedica exclusivamente a utilizar seu capital com a intenção de obter ganhos materiais, mas usa-o em favor de objetivos que não trazem retorno material. Em toda sociedade civilizada, o indivíduo com capital próprio tem um papel indispensável a cumprir - muito mais no que diz respeito ao apoio a objetivos que não podem ser adequadamente atendidos pelo mecanismo do mercado do que à preservação deste. [196](#)

Embora o mecanismo do mercado seja o método mais eficaz para a obtenção de serviços aos quais se pode atribuir um preço, há outros, de grande importância, que o mercado não oferece porque não podem ser vendidos ao beneficiário. Frequentemente, os economistas querem, fazer crer que só tem utilidade aquilo que o público pode pagar ou mencionam as exceções a esta regra apenas para justificar a intervenção do Estado nas áreas em que o mercado não produziu o que se espera. Entretanto, mesmo que as limitações do mercado constituam um argumento válido para certos tipos de ação governamental, elas não justificam que só o Estado deva prover tais serviços. O próprio reconhecimento da existência de necessidades que o mercado não satisfaz deveria evidenciar que o governo não deve ser o único agente apto a oferecer serviços que não trazem lucro, e que, nessas atividades, não deve haver monopólio, e sim o maior número possível de centros independentes, capazes de satisfazer tais necessidades.

A liderança de indivíduos ou grupos que podem dar respaldo financeiro a suas idéias é particularmente essencial no campo da cultura, das artes, da educação e pesquisa, na preservação das belezas naturais e dos tesouros históricos e, acima de tudo, na divulgação de novas idéias políticas, morais e religiosas. Para que as opiniões da minoria possam tornar-se as opiniões da maioria, é necessário não apenas que os homens já detentores de prestígio junto à maioria possam tomar iniciativas, mas também que os representantes de todas as posições e tendências divergentes tenham condições de apoiar, com seus meios e sua energia, ideais ainda não compartilhados pela maioria.

Se porventura não descobríssemos maneira mais apropriada de apoiar financeiramente tais grupos, seria justificável que escolhêssemos, ao acaso, Um entre cem ou mil e lhe oferecêssemos os meios para que pudesse perseguir o objetivo que ele se propusesse. Na medida em que gostos e opiniões em geral fossem representados, e todo tipo de interesse tivesse sua oportunidade, isso valeria a pena, ainda que, dessa pequena parcela da população, apenas um em cem, ou em mil, utilizasse a oportunidade de forma que, futuramente, fosse julgada benéfica. Na seleção permitida pelo processo de herança, que

em nossa sociedade produz de fato tal situação, há ao menos a vantagem (mesmo que não levemos em conta a probabilidade da transmissão do talento) de aqueles que receberam essa oportunidade especial terem, geralmente, sido educados para isso, num ambiente em que os benefícios materiais da riqueza são um dado corriqueiro e, por isso, deixaram de constituir a fonte principal de satisfação. Os prazeres menos refinados com que os novos-ricos freqüentemente se satisfazem não costumam atrair aqueles que herdaram riqueza. Se é válido afirmar que o processo de ascensão social deveria, em alguns casos, estender-se por várias gerações, e se admitimos que algumas pessoas não deveriam precisar dedicar a maior parte de seu tempo e energia ao seu sustento, mas a um objetivo previamente escolhido, então não podemos negar que a herança é, provavelmente, a melhor forma de seleção que conhecemos.

A questão que habitualmente deixamos de levar em consideração a esse respeito é que a ação decidida por consenso coletivo se limita a casos em que atividades prévias já criaram uma atitude comum, em que já se fixou a opinião sobre o que se deveria buscar, e o problema consiste na escolha entre possibilidades já reconhecidas praticamente por todos, e não na descoberta de novas possibilidades. A opinião pública não pode, entretanto, decidir para onde devem ser dirigidos os esforços que visam a despertar a própria opinião pública, nem o governo, ou outros grupos organizados, deve ter o poder exclusivo de fazê-lo. Tais esforços precisam ser desenvolvidos por indivíduos que dispõem dos recursos necessários ou têm o apoio daqueles que os possuem; sem a contribuição desses indivíduos, as idéias que hoje pertencem a uma pequena minoria talvez nunca venham a ser adotadas pela maioria. O inadequado apoio dado às artes, sempre que patronos generosos são substituídos pela maioria, mostra como é insignificante a liderança que se pode esperar desta última. Isso é ainda mais válido em relação aos movimentos filantrópicos ou idealistas responsáveis pela mudança dos valores morais da maioria.

Não vamos lembrar aqui a longa história de todas as grandes causas que só foram reconhecidas depois que pioneiros solitários devotaram vida e fortuna a despertar a consciência da sociedade, das extensas campanhas que conquistaram finalmente amplo apoio para a abolição da escravatura, a reforma penal e penitenciária, que acabaram com atos de crueldade contra crianças e animais, ou conseguiram tratamento mais humano para os loucos. Essas causas foram, por muito tempo, o objetivo de um punhado de idealistas que se bateram para mudar a opinião esmagadora da maioria sobre um comportamento já estabelecido.

## **7. O Sistema de Valores dos Ricos**

Entretanto, os ricos só podem desempenhar esta função quando a comunidade não considera a única missão de indivíduos abastados investir e aumentar seu capital, e quando a classe alta não se compõe exclusivamente de homens que se preocupam apenas com o emprego lucrativo de seus recursos. Em outras palavras: é absolutamente

necessário tolerar a existência de um grupo de ricos ociosos - ociosos não no sentido de que não fazem nada de útil, mas no sentido de que seus objetivos não são inteiramente pautados pelo interesse de ganho material. Se a maior parte das pessoas precisa trabalhar para ganhar seu pão, disto não decorre ser menos recomendável que algumas não devam ter de fazê-lo, que possam perseguir objetivos não apreciados pelas demais. Seria sem dúvida irracional se, por esse motivo, a riqueza fosse arbitrariamente tomada de uns e entregue a outros. Também não teria sentido que a maioria se reservasse o direito de conceder esse privilégio, pois escolheria indivíduos com cujos objetivos já concorda. Isso criaria, meramente, nova modalidade de emprego ou uma forma adicional de reconhecimento ao mérito, mas não uma oportunidade de perseguir objetivos ainda não considerados dignos de atenção.

Tenho a maior admiração pela tradição moral que desaprova a ociosidade, quando esta significa falta de uma ocupação útil. Por outro lado, não ter necessidade de trabalhar para ganhar a vida não significa, necessariamente, ociosidade; também não há qualquer razão para que ocupações que não produzem ganho material não devam ser consideradas honrosas. Se a maior parte de nossas necessidades pode ser atendida pelo mercado e se, ao mesmo tempo, isto dá à maioria das pessoas a oportunidade de ganhar a vida, tal fato não implica que se deva proibir uma pessoa de devotar toda esta energia a fins não lucrativos, ou que apenas a maioria ou grupos organizados devem ter a oportunidade de perseguir tais fins. O fato de apenas alguns indivíduos terem essa oportunidade não significa que deixe de ser recomendável.

É duvidoso que uma classe rica, cujo sistema de valores exige que pelo menos todos os homens que a integram provem sua utilidade ganhando mais dinheiro, justifique com isso sua própria existência. Por mais importante que seja o possuidor de recursos próprios para a ordem econômica de uma sociedade livre, sua importância é talvez maior no campo do pensamento e da opinião, dos costumes e das crenças. Falta uma relevante dimensão à sociedade cujos líderes intelectuais, morais e artísticos pertencem todos à classe assalariada, especialmente se forem, na maioria, funcionários do governo. E, no entanto, em todos os países está-se caminhando para isso. Embora alguns líderes na formação de opinião ainda venham surgindo entre os escritores e artistas independentes, médicos e advogados, os que deveriam constituir tal liderança - os estudiosos nos campos das ciências exatas e humanas - estão em sua grande maioria, hoje, em muitos países, na condição de assalariados a serviço do Estado.<sup>197</sup> Houve, a esse respeito, notável mudança desde o século XIX, quando intelectuais, que também pertenciam à melhor sociedade, como Darwin<sup>198</sup> e Macaulay, Grote e Lubbock, Motley e Henry Adams, Tocqueville e Schliemann, eram figuras de grande relevo, e mesmo um crítico heterodoxo da sociedade, como Karl Marx, podia encontrar um patrono rico que lhe permitia devotar sua vida à elaboração e propagação de doutrinas que a maioria de seus contemporâneos abominava.<sup>199</sup>

O desaparecimento quase completo dessa categoria - e sua virtual inexistência nos

Estados Unidos - provocou uma situação em que a classe dos proprietários, agora composta quase exclusivamente de homens de negócios, carece de liderança intelectual e mesmo de uma filosofia de vida coerente e defensável. Uma classe abastada, que seja em parte uma classe que não precisa trabalhar para ganhar a vida, abrigará grande número de acadêmicos e estadistas, literatos e artistas. O relacionamento com homens que tinham o mesmo estilo de vida permitiu aos ricos preeminentes, no passado, participar do movimento de idéias e dos debates que moldaram a opinião pública. O observador europeu, que não pode deixar de se espantar com a aparente impotência daquela que, nos Estados Unidos, ainda é considerada, por vezes, a classe dominante, talvez seja levado a crer que isso se deve sobretudo ao fato de as tradições americanas impedirem a ascensão de um grupo que não vive do trabalho, no interior dessa classe: um grupo que usa a independência propiciada pela riqueza para outros fins que não os vulgarmente chamados econômicos. Entretanto, essa ausência de uma elite cultural no interior da classe mais afluente é hoje clara também na Europa, onde o efeito conjunto da inflação e da taxaço destruiu em grande parte os integrantes daquela antiga classe e impediu o crescimento de uma nova.

## 8. A Liderança no Campo dos Valores Não Materiais

É inegável que um grupo que não depende do trabalho produzirá um número proporcionalmente bem maior de *bons vivants* do que de estudiosos e de pessoas de destaque a serviço da sociedade, e que eles chocarão a consciência pública, por desperdiçar abertamente sua riqueza. Mas esse desperdício constitui o preço da liberdade; e não seria possível afirmar que o padrão pelo qual o consumo dos mais ociosos entre os ricos ociosos é considerado um desperdício condenável seja realmente diferente daquele pelo qual o consumo das massas dos Estados Unidos é julgado um desperdício pelos camponeses egípcios ou pelo trabalhador braçal chinês. Em termos quantitativos, o desperdício causado pelo entretenimento dos ricos é, na verdade, insignificante, comparado ao entretenimento, também “desnecessário”, das massas, que desvia recursos muito maiores de fins considerados importantes, segundo certos padrões éticos. <sup>200</sup> O desperdício que notamos na vida normal dos ricos ociosos parece tão condenável somente porque é manifesto e de natureza diversa.

Por outro lado, também é verdade que, embora os gastos extravagantes de alguns repugnem aos demais, dificilmente podemos ter certeza de que, em determinadas circunstâncias, até a mais absurda experiência de vida não possa produzir resultados benéficos em geral. Não deve surpreender que a vida num novo contexto de possibilidades leve, a princípio, a uma ostentação despropositada. No entanto, não tenho dúvidas - ainda que, ao dizer isso, me esteja expondo a zombarias - de que a própria fruição do ócio exige certo pioneirismo e de que devemos muitas das formas de vida, hoje comuns, a pessoas que dedicaram todo o seu tempo à arte de viver; <sup>201</sup> muitos jogos e equipamentos esportivos que se tornaram posteriormente instrumentos de recreação das massas foram inventados por *playboys*.

Nossa avaliação da utilidade de diferentes atividades passou a ser curiosamente distorcida pela onipresença do padrão pecuniário. Com frequência surpreendente, as pessoas que mais protestam contra o materialismo de nossa civilização são as mesmas que não admitem outra medida da utilidade de determinados serviços além da disposição de pagar por eles. Entretanto, será mesmo tão óbvio que o jogador profissional de tênis ou golfe seja mais útil à sociedade do que os ricos amadores que devotaram seu tempo ao aperfeiçoamento desses jogos? Ou' que o curador assalariado de um museu público seja mais útil do que um colecionador particular? Antes que o leitor responda apressadamente, eu pediria que pensasse se haveria profissionais do tênis ou do golfe, ou curadores de museus, se amadores abastados não os tivessem precedido. Não podemos esperar que surjam novos interesses a partir das experiências dos que com elas se podem deleitar durante a curta duração de uma vida? É natural que a arte de viver e os valores não materiais se tenham aperfeiçoado sobretudo graças àqueles que não tinham preocupações materiais. [202](#)

É realmente trágico que as massas tenham chegado a acreditar que devem seu alto padrão de bem-estar material ao fato de terem eliminado os ricos, e que temam que a preservação ou o reaparecimento de tal classe as privariam de algo que teriam (e a que julgam ter direito) se esta não existisse. Já vimos por que, numa sociedade progressista, não há razões para crer que a riqueza desfrutada por poucos existiria se estes não pudessem dela usufruir. Esta riqueza não é algo que lhes foi tirado, tampouco é algo que lhes era devido e lhes foi negado; ela é o primeiro sinal de um modo de vida inaugurado pela vanguarda. De fato, os que têm o privilégio de apontar novos caminhos que só os filhos, ou netos, de outros poderão palmilhar não são geralmente os indivíduos mais merecedores, mas simplesmente os que a sorte colocou nessa posição invejada. Este fato é, porém, inseparável do processo de evolução, que ultrapassa tudo que qualquer indivíduo ou grupo pode prever. Ao impedir, desde o início, que alguns gozem de certas vantagens, podemos acabar privando delas todos os demais. Se, por inveja, tornamos impossível a existência de certos estilos excepcionais de vida, terminaremos todos condenados ao empobrecimento material e espiritual. Também não podemos eliminar as manifestações desagradáveis do sucesso individual sem destruir, ao mesmo tempo, as forças que tornam possível o progresso. Podemos desprezar a ostentação, o mau gosto e o desperdício de muitos novos-ricos e, no entanto, reconhecer que, se eliminássemos tudo o que nos desagrada, possivelmente estaríamos suprimindo, desta forma, um número muito maior de benefícios que ainda não conseguimos vislumbrar. Um mundo em que a maioria pudesse impedir o surgimento de tudo que ela própria não aprovasse seria um mundo estagnado e, provavelmente, em decadência.

# PARTE II - A Liberdade e a Lei

“A princípio, uma vez aprovado certo tipo de governo, talvez nada mais lhe tenha ocorrido quanto à maneira de governar, mas tudo foi deixado à sabedoria e à discricção dos que iriam exercer o poder; até que, com a experiência, perceberam que isso era fonte de muitos inconvenientes para todos, pois aquilo que haviam concebido como remédio só contribuía para aumentar o mal que deveria curar. Eles verificaram então que viver submetidos à vontade de um homem tornara-se a causa da infelicidade de todos. Isso os obrigou a buscar leis pelas quais os homens poderiam entender, de antemão, quais eram seus deveres e saber em que penalidades incorreriam por sua transgressão.” (\*)

RICHARD HOOKER

(\*) A citação no início da Parte II foi extraída do livro *The Laws of Ecclesiastical Polity* (1593), de R. Hooker (ed. “Everyman”), 1,192; a passagem é instrutiva, apesar da interpretação racionalista da evolução histórica nela implícita.

## *CAPÍTULO IX - A Coerção e o Estado*

“Servidão absoluta é aquela que obriga a uma prestação incerta e indeterminada, quando não se sabe à noite que serviço deve ser prestado pela manhã, ou seja, quando uma pessoa é obrigada a tudo que lhe Seja ordenado.” (203)

HENRY BRACON

### 1. O Significado de Coerção

No início de nossa análise, definimos, em caráter provisório, liberdade como ausência de coerção. Entretanto, o conceito de coerção é quase tão complexo como o de liberdade e exatamente pelas mesmas razões: nós não distinguimos claramente entre aquilo que sofremos pela ação de outros e o que sofremos em decorrência de circunstâncias físicas. De fato, existem dois termos que nos ajudam a definir os dois conceitos: enquanto podemos afirmar que fomos compelidos pelas circunstâncias físicas a agir de determinada maneira, dizemos que fomos coagidos quando pressupomos a presença de um agente humano.

A coerção ocorre quando um indivíduo é obrigado a colocar suas ações a serviço da vontade de outro, não para alcançar seus próprios objetivos mas para buscar os da pessoa a quem serve. Não que o coagido não tenha nenhuma escolha; se fosse assim, não

poderíamos falar em “ação” de sua parte. Se alguém, pela força física, conduz minha mão a assinar meu nome ou força meu dedo a pressionar o gatilho de uma arma, não sou eu que estou agindo. Tal violência, que faz de meu corpo o instrumento físico de outra pessoa, evidentemente é tão execrável quanto a coerção propriamente dita e deve ser impedida pelas mesmas razões. A coerção, todavia, implica ainda a existência de uma escolha de minha parte, embora minha mente se tenha transformado em mero instrumento da ação de outrem, pois as alternativas de que disponho foram tão manipuladas, que a conduta que o coator quer que eu--adote se torna para mim a menos dolorosa.<sup>204</sup> Apesar de coagido, sou ainda eu que decido qual o mal menor, dadas as circunstâncias.<sup>205</sup>

O conceito de coerção não inclui, evidentemente, todas as formas de influência que um ser humano pode exercer sobre a conduta de outros. Não inclui nem mesmo todos os casos nos quais uma pessoa age ou ameaça agir de uma forma que - ela sabe - irá prejudicar outra, fazendo-a modificar suas intenções. Alguém que barra minha passagem em uma calçada e me faz desviar, ou tomou emprestado da biblioteca o livro que eu quero ler, ou mesmo alguém-que me leva a sair de um ambiente por seus ruídos desagradáveis, não me está coagindo, propriamente falando. A coerção implica não só a ameaça de infligir um mal como, também, a intenção de provocar com isso certa conduta.

Embora o coagido ainda possa escolher, as alternativas são-lhe impostas pelo coator de modo que ele escolha o que este pretende. Ele não é totalmente privado do uso de suas faculdades mentais, mas é privado da possibilidade de utilizar seus conhecimentos para alcançar seus próprios objetivos. O uso eficaz da inteligência e dos conhecimentos de um indivíduo na busca de seus próprios fins exige que ele tenha a possibilidade de prever certas condições de seu ambiente e de se ater a um plano de ação. A maioria dos objetivos humanos só pode ser alcançada por uma cadeia de ações interligadas, estabelecidas como um todo coerente e baseadas no pressuposto de que os fatos serão aquilo que se espera que sejam. Somente conseguimos realizar algo porque, e na medida em que, podemos prever os eventos ou pelo menos conhecemos as probabilidades. E, embora as circunstâncias físicas sejam muitas vezes imprevisíveis, elas não frustrarão intencionalmente nossos objetivos. Mas, na medida em que os fatos que determinam nossos planos estejam sob controle total de outrem, nossas ações estarão, igualmente, controladas.

A coerção, portanto, é indesejável porque impede o ser humano de utilizar plenamente seus poderes mentais e, conseqüentemente, de prestar a maior contribuição possível à comunidade. Embora o coagido ainda procure obter o melhor para si em dado momento, o único plano ao qual suas ações obedecem é o determinado pelo coator.

## 2. Coerção e Poder

Os filósofos políticos têm estudado o poder com maior freqüência que a coerção porque

poder político normalmente significa poder de coagir. <sup>206</sup> Mas, embora grandes homens como John Milton e Edmund Burke, Lord Acton e Jacob Burckhardt, que consideraram o poder o maior de todos os males, <sup>207</sup> estivessem certos em suas concepções, é errôneo conceber o poder apenas nesse sentido. Não é o poder como tal - a capacidade de alcançar aquilo que se pretende - que é mau, mas somente o poder de coerção, de obrigar, ameaçando causar-lhe dano, uma pessoa a servir à vontade de alguém. Não existe mal intrínseco no poder exercido pelo diretor de uma grande empresa, à qual os indivíduos se uniram espontaneamente para alcançar seus próprios objetivos. O vigor de uma sociedade civilizada está, em parte, no fato de que, com essa conjugação voluntária de esforços sob uma direção única, os homens podem aumentar muito seu poder coletivo.

Não é o poder no sentido de uma ampliação de nossas capacidades que corrompe, mas o ato de sujeitar outras vontades humanas à nossa, a utilização de outros seres humanos, contra seu desejo, para a realização de nossos objetivos. É inegável, entretanto, que nas relações humanas poder e coerção estão muito próximos, que o imenso poder de uns poucos pode permitir-lhes coagir os demais, a menos que esses poderes sejam restringidos por outro poder ainda maior; a coerção, contudo, não é uma consequência tão necessária, ou tão comum, do poder, como em geral se supõe. Nem os poderes de um Henry Ford, nem os da Comissão de Energia Atômica, nem os do general do Exército de Salvação e nem (pelo menos até recentemente) os do presidente dos Estados Unidos permitem coagir os indivíduos a servir os objetivos que essas pessoas determinarem.

Seria mais claro empregar, às vezes, os termos “força” e “violência” em lugar de coerção, pois a ameaça do uso de força ou violência é a mais importante forma de coerção. Eles não são, entretanto, sinônimos de coerção, pois a ameaça de força física não é a única forma pela qual a coerção é exercida. Do mesmo modo, “opressão”, talvez tão oposta à liberdade quanto coerção, deveria referir-se tão-somente a uma situação de contínuos atos de coerção.

### **3. Coerção e Monopólio**

A coerção deve ser cuidadosamente diferenciada das condições ou termos em que nossos semelhantes se dispõem a nos prestar certos serviços ou benefícios. Só em circunstâncias muito excepcionais, o simples controle de um serviço ou de um recurso essencial confere a uma pessoa o poder de verdadeira coerção. A vida em sociedade implica necessariamente que, para a satisfação da maioria de nossas necessidades, dependemos dos serviços prestados por alguns de nossos semelhantes; em uma sociedade livre, esses serviços mútuos são voluntários e cada indivíduo pode determinar a quem os prestará e sob que condições. Os benefícios e oportunidades que nossos semelhantes nos oferecem estarão disponíveis somente se satisfizerem as condições que eles consideram indispensáveis.

Isso é tão válido no caso das relações sociais quanto no das econômicas. Não haverá

coerção, por exemplo, se um convite para uma festa estiver condicionado a determinados padrões de conduta ou de indumentária, ou se meu vizinho só conversar comigo se eu observar certos padrões convencionais de comportamento. Tampouco poderemos legitimamente chamar de “coerção” o fato de um produtor ou negociante apenas consentir em vender-me algo se eu pagar o preço por ele pedido. Isso se aplica não só a um mercado competitivo, onde posso recorrer a outro fornecedor se os termos de uma oferta não são satisfatórios, como também, normalmente, no caso de monopólio. Se, por exemplo, eu desejar que um artista famoso pinte meu retrato e ele se recusar a fazê-lo, a menos que eu lhe pague uma elevada quantia, seria absurdo dizer que estou sendo coagido. O mesmo conceito é válido para qualquer outra mercadoria ou serviço não essencial à minha existência. Na medida em que os serviços de um indivíduo não são essenciais à minha existência ou à preservação de algo que para mim tem o mais alto valor, as condições que ele me impõe não podem ser chamadas de “coerção”.

O detentor de um monopólio, entretanto, poderia exercer coerção, se ele fosse, digamos, o proprietário de uma fonte de água num oásis. Imaginemos que outras pessoas se instalassem no local, supondo que a água estivesse sempre disponível a um preço razoável e então descobrissem, talvez porque uma segunda fonte tivesse secado, que não teriam outra escolha, para sobreviver, senão aceitar todas as condições impostas pelo dono da fonte. Este seria um caso evidente de coerção. Seria possível imaginar outros casos em que o detentor de um monopólio poderia controlar bens absolutamente essenciais para outros. Mas, a menos que o agente esteja em condições de negar aos outros um bem indispensável, ele não poderá exercer coerção, por mais desagradáveis que sejam suas condições para quem depende de seus serviços.

Vale a pena salientar, tendo em vista o que diremos posteriormente sobre os métodos adequados para restringir o poder coercitivo do Estado, que, sempre que exista o perigo de um monopolista obter poder coercitivo, o método mais apropriado e eficaz para impedi-lo é, provavelmente, obrigá-lo a tratar todos os consumidores do mesmo modo, ou seja, insistir para que seus preços sejam iguais para todos e proibir que ele pratique qualquer discriminação. Este é o mesmo princípio pelo qual conseguimos restringir o poder coercitivo do Estado.

O empregador normalmente não pode exercer coerção, assim como não pode o fornecedor de determinado bem ou serviço. Na medida em que ele só eliminar uma oportunidade de trabalho entre outras, ou deixar de pagar um salário a pessoas que não poderiam ganhar o mesmo em outro lugar, não estará exercendo coerção, embora possa causar sofrimento. Há, inegavelmente, ocasiões em que as condições do mercado de trabalho criam oportunidades de verdadeira coerção. Em períodos de desemprego generalizado, a ameaça de demissão pode ser utilizada para compelir o empregado a desempenhar tarefas diferentes das

estipuladas no contrato original. Numa pequena cidade mineira, o gerente da mina pode

exercer por capricho uma pressão arbitrária sobre alguém com quem não simpatize. Essas situações, entretanto, embora não sejam impossíveis, constituem raras exceções em uma próspera sociedade competitiva.

Um pleno monopólio do emprego, a exemplo do que ocorreria em um Estado totalmente socializado, onde o governo é o único empregador e proprietário dos meios de produção, pressuporia poderes ilimitados de coerção. Leon Trotsky concluía: “Em um país em que o único empregador é o Estado, oposição significa morte lenta por inanição. O velho princípio 'quem não trabalha, não come' foi substituído por outro: 'quem não obedece, não come' ”.<sup>209</sup>

Salvo nos casos de monopólio de um serviço essencial, o mero poder de negar um benefício não produzirá coerção. A utilização deste poder poderá certamente modificar o panorama social ao qual um indivíduo adaptou seus planos e tornar necessário reconsiderar todas as suas decisões, talvez mesmo modificar todo seu esquema de vida e passar a se preocupar com coisas que antes lhe pareciam assentes. Mas, embora suas alternativas sejam poucas e incertas, e seus projetos temporários, não será a vontade de outrem que pautará suas ações. Esse indivíduo terá talvez de agir sob considerável pressão, mas não poderá dizer que esteja sendo coagido. Mesmo que, talvez juntamente com sua família, se veja ameaçado de inanição e, por isso, seja forçado a aceitar um trabalho desagradável por um salário muito baixo, e mesmo que esteja “à mercê” do único indivíduo disposto a empregá-lo, não estará sendo coagido por ele ou por qualquer outra pessoa. Na medida em que o ato que o colocou nessa situação difícil não o esteja obrigando a fazer ou não coisas específicas, na medida em que a intenção do ato que o prejudica não é forçá-lo a servir aos objetivos de outrem, os efeitos dessa ação sobre a liberdade desse indivíduo não são diferentes dos de qualquer catástrofe natural - um incêndio ou uma inundação que destrói uma residência ou um acidente que põe uma vida em perigo.

#### 4. Graus de Coerção

A verdadeira coerção ocorre quando, por exemplo, um grupo armado de invasores obriga o povo subjogado a trabalhar para ele, quando *gangsters* organizados cobram taxas de “proteção”, quando alguém faz chantagem e quando, naturalmente, o Estado ameaça punir ou empregar a força física para que obedeçamos a suas determinações. Há muitos graus de coerção, desde o caso extremo do domínio do senhor sobre o escravo ou do tirano sobre seu súdito, em que o poder ilimitado de punição redundava em completa submissão à vontade do senhor, até a ameaça de infligir um único mal ao qual o ameaçado preferiria praticamente qualquer outra opção.

A tentativa de coerção será ou não bem-sucedida, dependendo em grande parte da menor ou maior força interior do coagido: a ameaça de morte poderá ter menor possibilidade de mudar os objetivos de um indivíduo do que uma pequena ameaça qualquer terá sobre

outra pessoa. Mas, ainda que se possa sentir pena de uma pessoa fraca ou muito sensível, que a um simples franzir de sobrancelhas seja “compelida” a fazer o que não faria por vontade própria, preocupamo-nos com a coerção que pode afetar o homem normal médio. Embora essa coerção seja, habitualmente, uma ameaça de dano físico ao coagido ou à sua família ou amigos, ou mesmo ao seu patrimônio, não precisa necessariamente consistir no uso da força ou violência. Pode-se frustrar toda e qualquer ação espontânea de um indivíduo, colocando-se no seu caminho uma variedade infinita de pequenos obstáculos: o logro e a iniquidade podem perfeitamente ser utilizados para coagir os que são fisicamente mais fortes. Não é impossível para um bando de garotos astutos expulsar uma pessoa impopular de uma cidade.

Em certa medida, todo relacionamento humano mais estreito propicia oportunidades para coerção, não só aquele criado pelo afeto e pela necessidade econômica mas também o decorrente de circunstâncias físicas (como o que surge num navio ou em uma expedição). As condições de prestação de serviços domésticos pessoais, como todas as relações mais próximas, oferecem, sem dúvida, oportunidades de coerção de caráter particularmente opressivo e são, por isso, encaradas como restrições à liberdade individual. E um marido mal-humorado, uma esposa rabugenta ou uma mãe histérica podem tornar a vida intolerável, a menos que todas as suas vontades sejam sempre satisfeitas. Mas, neste aspecto, a sociedade pouco pode fazer para proteger o indivíduo, a não ser determinar que essas associações com outras pessoas sejam verdadeiramente voluntárias. Qualquer tentativa de regulamentar ainda mais essas associações de caráter íntimo redundaria, evidentemente, em tão profundas restrições à escolha e à conduta das pessoas, que produziria uma coerção ainda maior. Como as pessoas devem ter liberdade de escolher seus associados e entes mais próximos, a possível coerção surgida dessas associações voluntárias não dirá respeito ao governo.

O leitor pode ter a impressão de que dedicamos mais espaço do que o necessário para distinguir entre o que podemos, legitimamente, chamar de “coerção” e o que não podemos e também entre as formas mais graves de coerção, que devemos impedir, e as mais brandas, que não devem constituir preocupação da autoridade. Acontece, entretanto, que, a exemplo do que ocorreu com o termo liberdade, a extensão gradual do conceito praticamente esvaziou seu conteúdo. A liberdade pode

ser de tal maneira conceituada, que se torna inatingível. Da mesma forma, a coerção pode ser de tal modo definida, que se transforma em um fenômeno universal e inevitável.

<sup>210</sup> Não podemos impedir todo o dano que uma pessoa pode causar a outra, nem mesmo as modalidades mais brandas de coerção a que nos expomos no contato mais estreito com outros indivíduos; mas isso não significa que não devamos tentar impedir todas as formas mais graves de coerção, ou que não devamos definir liberdade como ausência de tal coerção.

## 5. A Coerção e a Garantia de uma Esfera de Livre Ação

**Existe coerção quando uma pessoa controla os elementos essenciais da ação de outra. Logo, a coerção só pode ser evitada se ao indivíduo se garantir uma esfera privada na qual esteja protegido de tal interferência. A certeza de que terá uma esfera de atuação não deliberadamente determinada por outrem só lhe será dada por uma autoridade investida do poder necessário para isso. É este o caso em que a coerção de um indivíduo contra outro só poderá ser impedida pela ameaça de coerção.**

**A existência dessa esfera livre parece-nos condição tão normal à vida humana, que somos tentados a definir “coerção” com termos como “a interferência em expectativas legítimas” ou “violação de direitos” ou “ingerência arbitrária”.<sup>211</sup> Todavia, ao conceituarmos coerção, não podemos dar como certa a existência de medidas visando a impedi-la. A “legitimidade” de nossas expectativas ou os “direitos” do indivíduo decorrem do reconhecimento dessa esfera privada. A coerção não somente existiria, como seria muito mais comum se não houvesse essa esfera de ação protegida. Um conceito como “interferência arbitrária” só terá significado preciso em uma sociedade que já tenha tentado impedir a coerção com algum tipo de demarcação de uma esfera privada protegida.**

**Entretanto, para que o próprio reconhecimento de tais esferas individuais não se torne um instrumento de coerção, o âmbito e o conteúdo destas não devem ser definidos pela concessão de certos direitos a determinadas pessoas. Se um homem ou grupo de homens tivesse o direito de estabelecer o que deve constituir a esfera privada de outro indivíduo, isto nada mais seria que a transferência do poder de coerção para eles. Tampouco seria desejável que o conteúdo específico da esfera privada de um indivíduo fosse fixado definitivamente. É recomendável que os próprios indivíduos tenham participação na determinação da esfera pessoal protegida de cada um, para que possam utilizar melhor seus conhecimentos, aptidões e capacidade de previsão.**

**A solução que os homens encontraram para esse problema baseia-se no reconhecimento de normas gerais que regem as condições nas quais objetos e circunstâncias se tornam parte da esfera protegida de uma ou mais pessoas. A aceitação de tais normas permite que cada membro de uma sociedade delimite o conteúdo de sua esfera privada e que todos os membros reconheçam o que pertence (e o que não pertence) a tal esfera.**

**Não devemos supor que essa esfera consista exclusivamente, ou principalmente, em bens materiais. Embora, em nosso meio, a distinção entre o que é meu e o que pertence a outro seja o principal objetivo das normas que delimitam as esferas privadas, elas também garantem muitos outros “direitos”, tais como a segurança quanto ao uso de certas coisas ou meramente a proteção contra interferência nas nossas ações.**

## 6. A Propriedade e a Proteção contra a Coerção

O reconhecimento da propriedade privada individual ou por quotas (*private or several property*)<sup>212</sup> é, conseqüentemente, a condição essencial para impedir a coerção, embora não seja de modo algum a única. Só temos condições de pôr em prática um plano coerente de ação se estivermos certos do nosso controle exclusivo de alguns bens materiais e, quando não os controlamos, torna-se necessário que saibamos quem os controla, para colaborarmos com outras pessoas. O reconhecimento da propriedade é evidentemente o primeiro passo na delimitação da esfera privada de atuação que nos protege contra a coerção; há muito se reconhece que um “povo avesso à instituição da propriedade privada está desprovido do elemento fundamental da liberdade”<sup>213</sup> e que “ninguém pode atacar a propriedade privada e ao mesmo tempo dizer que preza a civilização. A história daquela não pode ser dissociada da história desta”.<sup>214</sup> A moderna antropologia confirma que “a propriedade privada aparece claramente em sociedades primitivas” e que “as raízes da propriedade como princípio legal que determina as relações físicas entre o homem e seu ambiente, natural e artificial, são os pré-requisitos de qualquer ação ordenada no sentido cultural”.<sup>215</sup>

Em uma sociedade moderna, entretanto, o requisito essencial para a proteção do indivíduo contra a coerção não é a posse de propriedade, mas o fato de os meios materiais que lhe permitem seguir qualquer plano de ação não deverem estar totalmente sob o controle exclusivo de outro agente. Uma das conquistas da sociedade moderna é a possibilidade de um indivíduo praticamente desprovido de qualquer propriedade (além de artigos pessoais, como roupas, sendo que mesmo estas podem ser alugadas)<sup>216</sup> gozar da liberdade e de confiar a outros a administração dos bens que servem às nossas necessidades básicas. O ponto fundamental é que a posse da propriedade deve estar suficientemente dispersa, a fim de que o indivíduo não dependa exclusivamente de certas pessoas para atender a suas necessidades ou para empregá-lo.

O fato de a propriedade de outras pessoas poder auxiliar-nos na consecução de nossos objetivos decorre principalmente da garantia legal do cumprimento dos contratos. O conjunto de direitos criados pelos contratos é parcela tão importante da nossa esfera privada, na qual baseamos nossos planos, quanto qualquer propriedade nossa. O essencial para uma colaboração mutuamente proveitosa entre indivíduos, baseada em consentimento voluntário e não em coerção, é a existência de muitos indivíduos que possam atender às nossas necessidades, a fim de que ninguém dependa exclusivamente de determinadas pessoas no que diz respeito às condições fundamentais de vida ou à possibilidade de progresso pessoal. A concorrência decorrente da dispersão da propriedade impede que o proprietário individual de certos bens tenha poderes coercitivos.

Dada a interpretação errônea, porém comum, de uma máxima famosa,<sup>217</sup> devemos

lembrar que não estamos sujeitos à vontade das pessoas de cujos serviços necessitamos porque elas nos servem visando a seu próprio interesse e normalmente não se preocupam em saber como utilizamos seus serviços. Estaríamos sujeitos à vontade destas pessoas se elas resolvessem vender-nos seus produtos não em função de seu próprio interesse, mas unicamente se concordassem com nossos objetivos. Podemos contar com o auxílio de pessoas totalmente estranhas, e usá-lo para a consecução de um objetivo que só a nós interessa, justamente porque, de um modo geral, nas transações econômicas diárias, somos apenas instrumentos impessoais para nossos semelhantes, os quais colaboram conosco por motivos pessoais. [218](#)

As normas de propriedade e de contrato são necessárias para delimitar a esfera privada do indivíduo sempre que os recursos e serviços indispensáveis à realização de seus objetivos sejam escassos e estejam, conseqüentemente, sob o controle de outros indivíduos. Mas, se isso é válido para a maioria dos benefícios que as atividades de outras pessoas nos proporcionam, não se aplica a todos. Há certos tipos de serviços, como esgotos ou pavimentação de ruas, que, uma vez proporcionados, são normalmente suficientes para todos os que queiram usá-los. Há muito, o fornecimento desses serviços constitui uma área de ação pública e o direito de participar deles é parte importante da esfera individual protegida. Basta lembrar o papel desempenhado pelo direito de “acesso às estradas de Sua Majestade”, na História, para vermos quão importantes podem ser esses direitos para a liberdade individual.

Não podemos enumerar neste trabalho todos os direitos ou interesses protegidos que asseguram ao indivíduo que respeita a lei um reconhecido âmbito de livre ação. Mas, como o homem moderno se tornou um tanto insensível em relação a esse aspecto, deveríamos talvez salientar que o reconhecimento de uma esfera individual protegida sempre incluiu, em épocas de liberdade, o direito à privacidade e ao sigilo: o conceito de que a casa de um indivíduo é seu castelo [219](#) e que ninguém tem o direito sequer de tomar conhecimento do que ocorre dentro dela.

## 7. A Aplicação de Normas Gerais Limita a Coerção

As características das normas gerais e abstratas, que foram aprimoradas através dos tempos no intuito de limitar a coerção praticada tanto pelos indivíduos como pelo Estado, serão objeto de estudo no próximo capítulo. A seguir estudaremos, de modo genérico, como a ameaça de coerção, que é o único meio pelo qual o Estado pode impedir que um indivíduo seja coagido por outro, pode ser destituída, em grande parte, de seu caráter nocivo e condenável.

Quando diz respeito apenas a circunstâncias conhecidas que podem ser evitadas pelo objeto potencial de coerção, o tipo de coerção a que me refiro tem efeito muito diferente do da coerção verdadeira e inevitável. A grande maioria das ameaças de coerção a que uma sociedade livre tem de recorrer inclui-se neste tipo de coerção que pode ser evitada.

A maioria das normas que ela faz cumprir, em especial as leis que dizem respeito a questões privadas, não obriga os indivíduos (não falamos dos funcionários do Estado) a executar ações específicas. As sanções da lei destinam-se unicamente a impedir que os indivíduos pratiquem certos atos ou a fazê-los cumprir obrigações voluntariamente assumidas.

Desde que tenha prévio conhecimento de que ap agir de determinada maneira, sofrerei coerção, e desde que possa evitar tal conduta, nunca serei coagido. Pelo menos na medida em que as normas coercitivas não visem à minha pessoa, mas sejam formuladas de modo a ser igualmente aplicáveis a todos os cidadãos em situações semelhantes, elas não se distinguem de qualquer obstáculo natural que possa afetar meus planos. Ao estabelecer o que acontecerá, se o indivíduo agir desta ou daquela maneira, para ele as leis do Estado não são diferentes das leis naturais. Desta maneira, ele pode usar seu conhecimento das leis do Estado para alcançar seus objetivos, assim como faz em relação às leis naturais.

## 8. A Coerção Inevitável

Evidentemente, em certos casos o Estado utiliza a coerção para obrigar-nos a determinados atos; entre eles, os mais importantes são a taxação e as várias formas de serviço compulsório, especialmente o serviço militar. Embora supostamente inevitável, tais atos são pelo menos previsíveis, visto que o Estado os impõe independentemente de outros planos que o indivíduo tenha quanto ao emprego de suas energias; o que os isenta, em grande parte, da natureza malévola da coerção. Se a conhecida necessidade do pagamento de uma certa porcentagem de impostos se tornar um parâmetro pelo qual eu possa traçar meus planos, se o serviço militar for um período previsível de minha existência, então poderei programar minha vida e ser tão independente da vontade de outros indivíduos quanto se tornou possível em sociedade. Embora o serviço militar compulsório envolva indubitavelmente uma severa coerção e um alistamento permanente signifique total falta de liberdade, um período limitado e previsível de serviço militar restringirá muito menos a possibilidade de autodeterminação do que, por exemplo, uma ameaça constante de prisão efetuada por um poder arbitrário para assegurar uma conduta que considera desejável.

A interferência do poder coercitivo do governo em nossas vidas torna-se mais perturbadora quando é inevitável ou imprevisível. Quando essa coerção é necessária, mesmo em uma sociedade livre, como, por exemplo, quando somos intimados a participar de um júri, ou a integrar temporariamente o corpo de policiais, abrandamos seus efeitos ao não permitir que alguém detenha um poder arbitrário de coerção. Ao contrário, faz-se com que a escolha se baseie em um processo fortuito, como o sorteio. Esses atos inesperados de coerção, que decorrem de fatos imprevisíveis, mas que estão em conformidade com normas conhecidas, afetam nossas vidas da mesma forma que outros “atos da providência divina”, mas não nos sujeitam à vontade arbitrária de outrem.

## 9. A Justificativa da Coerção

Impedir a coerção seria a única justificativa do emprego da ameaça de coerção pelo Estado? Provavelmente, podemos encarar como coerção todas as formas de violência, ou, pelo menos, afirmar que prevenção efetiva da coerção significará prevenção de todas as formas de violência. Existe, entretanto, outro tipo de ação nociva que as pessoas geralmente julgam recomendável impedir e que, a princípio, parece distinta da coerção. Esse tipo pode ser configurado pelo estelionato e pela fraude. E, embora possa parecer uma distorção de conceitos considerá-los “coerção”, em um exame mais pormenorizado veremos que as razões pelas quais queremos impedi-los são as mesmas aplicadas à coerção. O estelionato, como a coerção, é uma forma de manipulação de dados dos quais o indivíduo depende, a fim de levá-lo a fazer aquilo que o agente deseja que ele faça. Quando tem êxito, a pessoa enganada torna-se, igualmente, mero instrumento nas mãos do agente, uma vez que serve aos objetivos deste, sem poder dedicar-se aos próprios. Embora não disponhamos de um termo único para expressar o significado dos dois, tudo que dissemos a respeito de coerção aplica-se igualmente ao estelionato e à fraude.

Após essa ressalva, podemos dizer que liberdade exige apenas que se coíbam coerção e violência, fraude e estelionato, com exceção da coerção empregada pelo Estado, exclusivamente para aplicar normas conhecidas, destinadas a assegurar aos indivíduos as melhores condições para que suas atividades possam desenvolver-se de modo coerente e racional.

A questão dos limites da coerção não é a mesma relativa à verdadeira função do Estado. As atividades coercitivas do Estado não são, de modo algum, sua única função. Sem dúvida, porém, as atividades governamentais não coercitivas ou de simples prestação de serviços são geralmente financiadas por meios coercitivos. O Estado medieval, que financiava suas atividades basicamente com a renda de suas propriedades, prestava talvez serviços por outros instrumentos que não a coerção. Nas circunstâncias atuais, entretanto, é praticamente inexecutável para o Estado oferecer serviços como assistência aos deficientes físicos ou aos doentes, construção de estradas e rede de comunicações sem usar meios coercitivos para seu financiamento.

Não devemos esperar que algum dia se chegue à unanimidade quanto à proporção desses serviços e tampouco é evidente que coagir os indivíduos a contribuir para a execução de serviços com os quais eles não concordam seja justificável do ponto de vista moral. Até certo ponto, entretanto, a maioria das pessoas aceita a compulsoriedade dessas contribuições, baseando-se no pressuposto de que, em troca, lucrará com contribuições semelhantes de outras pessoas que permitem a realização dos seus próprios objetivos.

Fora do campo da taxação, é provavelmente recomendável que a coerção exercida pelo Estado só seja empregada para impedir formas mais graves de coerção. Esse critério

talvez não possa ser aplicado a cada norma legal em si, mas ao ordenamento jurídico como um todo. A proteção da propriedade privada como salvaguarda contra a coerção, por exemplo, pode exigir disposições especiais que, por si sós, não diminuem a coerção, mas servem apenas para assegurar que a propriedade privada não impeça necessariamente uma ação que não prejudica o proprietário. Entretanto, o conceito geral de interferência ou não do Estado baseia-se na suposição da existência de uma esfera privada, delimitada por normas gerais aplicadas pelo Estado; e o verdadeiro problema está na necessidade de o Estado restringir seu poder coercitivo à implementação dessas normas ou ir além desse limite. Várias tentativas foram feitas, sobretudo por John Stuart Mill, <sup>220</sup> para definir a esfera privada que deveria estar protegida da coerção, em termos de uma distinção entre ações que afetam unicamente o agente e aquelas que também afetam terceiros. Mas, como é praticamente impossível que uma ação não afete, pelo menos indiretamente, outras pessoas, essa distinção não parece útil. A distinção torna-se importante somente quando delimitamos a esfera privada protegida de cada indivíduo. A finalidade dessa delimitação não é proteger o indivíduo contra todas as ações de terceiros que podem prejudicá-lo, <sup>221</sup> mas resguardar do controle de outros certas informações sobre sua conduta. Ao determinar os limites da esfera privada garantida pela lei, a questão fundamental é se as ações de terceiros em relação às quais se quer evitar interferência realmente interfeririam nas expectativas legítimas da pessoa protegida.

Em especial, o prazer ou o sofrimento causados pelo conhecimento dos atos de terceiros nunca devem ser encarados como algo que legitime a coerção. A obrigatoriedade de uma prática religiosa, por exemplo, erà um objetivo legítimo do Estado quando o povo acreditava na responsabilidade coletiva da comunidade em relação a uma divindade e pensava que os pecados de um dos membros levariam à punição de toda a comunidade. Mas, quando ações privadas não podem afetar terceiros, a não ser o adulto que age de livre e espontânea vontade, a mera desaprovação da conduta alheia, ou mesmo a consciência de que outros são prejudicados por suas próprias ações, não legitima o exercício da coerção. <sup>222</sup>

Vimos que as oportunidades de conhecimento de novas possibilidades permitidas pela evolução da civilização ensejam uma das mais importantes justificativas da liberdade. Portanto, a justificativa filosófica da liberdade perderia sentido se, em razão da inveja de alguns <sup>223</sup> ou do seu repúdio a atos que perturbem seus hábitos de pensamento, fôssemos impedidos de praticar certas atividades. Embora se possa certamente justificar a aplicação de normas de conduta em lugares públicos, o simples fato de uma ação não ser do agrado de alguns indivíduos não serve de base para sua proibição.

Em termos gerais, isto quer dizer que a moralidade da ação praticada dentro da esfera privada de um indivíduo não pode constituir objeto de controle coercitivo do Estado. Talvez uma das mais importantes características que distinguem uma sociedade livre de uma não livre seja o fato de que, em questões de conduta que não afetam diretamente a

esfera protegida do indivíduo, as normas realmente observadas pela maioria dos indivíduos são de caráter voluntário e não impostas pela coerção. A recente observação do que ocorre em regimes totalitários demonstra a importância do princípio que diz: “nunca [devemos] identificar a causa dos valores morais com a causa do Estado”.<sup>224</sup> De fato, é provável que muito mais dano e sofrimento tenham sido causados por indivíduos que se propuseram utilizar a coerção para erradicar um mal moral do que por outros que tencionavam realmente fazer o mal.

## 10. Coerção e Pressão Moral

No entanto, o fato de os atos praticados dentro da esfera privada do indivíduo não serem objeto da ação coercitiva do Estado não significa necessariamente que em uma sociedade livre tais atos estejam isentos da pressão ou desaprovação da opinião pública. Há um século, na severa atmosfera moral da era vitoriana, quando, ao mesmo tempo, a coerção por parte do Estado era mínima, John Stuart Mill fez suas mais sérias críticas contra tal “coerção moral”.<sup>225</sup> Desse modo ele talvez tenha exagerado o sentido de liberdade. De qualquer maneira, contribuirá para maior clareza do conceito não apresentar como coerção a pressão que a aprovação ou desaprovação pública exerce para assegurar o cumprimento das normas morais e convenções sociais.

Já vimos que coerção é, em última instância, uma questão de grau e que a coerção que o Estado deve impedir, e ao mesmo tempo usar como ameaça para o bem da liberdade, é tão-somente a coerção no seu grau mais intenso, aquela que, quando aplicada, impede um indivíduo dotado de capacidade normal de perseguir um objetivo importante para ele. Quer pretendamos ou não entender como coerção as formas mais

brandas de pressão que a sociedade exerce contra indivíduos não conformistas, é inquestionável que essas normas e convenções morais, dotadas de muito menor obrigatoriedade do que a lei, têm um papel importante e mesmo indispensável a desempenhar e provavelmente contribuem mais para facilitar a vida em sociedade do que as imposições contidas em leis. Sabemos que elas serão observadas apenas pela grande maioria e não universalmente, mas isto ainda oferece orientação útil e reduz a incerteza. Embora o respeito por essas normas não impeça que as pessoas ocasionalmente se comportem de um modo que a grande maioria desaprova, limita este comportamento aos casos em que é importante para o indivíduo desrespeitá-las. Algumas vezes, essas normas não-coercitivas representam uma fase experimental daquilo que posteriormente será conteúdo de normas legais sob uma forma modificada. Mais freqüentemente, elas propiciam um contexto flexível de hábitos mais ou menos inconscientes que servem para orientar o comportamento da maioria dos indivíduos. Em geral, essas convenções e normas de inter-relacionamento social e conduta individual não constituem uma séria restrição à liberdade individual, mas asseguram um mínimo de uniformidade de conduta que facilita, mais do que limita, os esforços individuais.

# ***CAPÍTULO X - Lei, Ordens e Ordem***

**“Ordem não é uma pressão exercida sobre a sociedade de fora para dentro, mas um equilíbrio gerado em seu interior.” [226](#)**

**J. ORTEGA Y GASSET**

## **1. Normas Abstratas Definem Esferas Individuais**

**“A lei é a norma que permite fixar as fronteiras invisíveis dentro das quais a existência e as atividades dos indivíduos adquirem segurança e liberdade.” [227](#) Assim um dos maiores juristas do século passado definiu o conceito básico da lei que rege a liberdade. Com o tempo, entretanto, esse conceito de lei, que constituiu a base da liberdade, foi em grande parte esquecido. A finalidade primordial deste capítulo será recobrar e tornar mais precisa a concepção da lei na qual se fundamentou o ideal de liberdade dentro da lei e que permitiu conceituar a lei como “ciência da liberdade”. <sup>(2)</sup>**

**A vida do homem em sociedade, ou mesmo a dos animais sociais em grupos, torna-se possível porque os indivíduos, em suas ações, obedecem a certas normas. Com o desenvolvimento da inteligência, essas normas tendem a evoluir a partir de hábitos inconscientes até se transformar em proposições expressas, e, ao mesmo tempo, mais abstratas e gerais. Nossa convivência com as instituições legais impede-nos de perceber como é sutil e complexo o mecanismo que delimita as esferas individuais por meio de normas abstratas. Se esse mecanismo tivesse sido planejado deliberadamente, mereceria estar incluído entre as mais significativas invenções humanas. Mas é óbvio que não foi concebido intencionalmente, assim como não o foram a linguagem, o dinheiro e a maioria dos usos e costumes nos quais a vida social se baseia.<sup>(3)</sup>**

**A delimitação das esferas individuais por meio de normas também se observa nas sociedades dos animais. Um certo grau de ordem que impede disputas freqüentes e interferências em atividades como, por exemplo, busca de alimentos surge normalmente pelo fato de que o indivíduo, ao se afastar do local que habita, fica menos disposto a lutar. Por isso, quando dois indivíduos se defrontam em um local intermediário, um deles se retira, evitando assim medir forças. Desse modo, a esfera de cada indivíduo é fixada não pela demarcação de fronteiras concretas, mas pela observância de uma norma - norma que, evidentemente, o indivíduo não conhece, mas respeita em suas ações. Essa explicação mostra como mesmo esses hábitos inconscientes implicam um tipo de abstração: uma circunstância tão geral, como o afastamento do local de habitação, determina a reação de cada indivíduo ao se deparar com outro. Se tentássemos definir qualquer um dos hábitos sociais mais característicos que tornam possível a vida dos animais em grupo, seríamos obrigados a exprimi-los em termos de normas abstratas.**

A observância habitual dessas normas abstratas no comportamento não significa que o indivíduo as conheça, no sentido de que as possa transmitir. A abstração aparece quando o indivíduo reage da mesma forma diante de circunstâncias que têm apenas algumas características comuns.<sup>228</sup> O homem, em geral, age de acordo com normas abstratas, nesse sentido, muito antes de poder expressá-las.<sup>229</sup> Mesmo depois de ter adquirido a capacidade de abstração deliberada, seu pensamento e comportamento conscientes são provavelmente ainda orientados por grande número dessas normas abstratas às quais obedece sem conseguir formulá-las. A observância geral de uma norma no comportamento do homem não significa, portanto, que ela ainda não tenha de ser descoberta e formulada verbalmente.

<sup>2</sup> Charles Beudant, *Le Droit Individuel et l'état* (Paris, 1891), página 5: “Le Droit, au sens le plus général du mot, est la science de la liberté”.

<sup>3</sup> Cf. C. Menger, *Untersuchungen*, Apêndice VIII.

## 2. Distinção entre Ordem e Lei

A natureza dessas normas abstratas, denominadas “leis” no sentido estrito, torna-se mais clara quando as contrapomos a ordens específicas. Se tomarmos a palavra “ordem” em seu sentido amplo, as normas gerais que regulam a conduta humana poderão mesmo ser consideradas ordens. Leis e ordens diferem do mesmo modo de proposições factuais e, portanto, pertencem à mesma categoria lógica. Mas uma norma geral respeitada por todos, ao contrário de uma ordem propriamente dita, não pressupõe necessariamente que uma pessoa a tenha emitido. Ela também difere da ordem por sua abstração e generalidade.<sup>230</sup> O grau dessa generalidade e abstração estende-se continuamente desde a ordem que manda um indivíduo praticar certo ato em dado momento até a prescrição de que, em certas condições, qualquer ação do indivíduo terá de satisfazer certos requisitos. A lei em sua forma ideal poderia ser definida como uma ordem definitiva e válida para todos, prescrita para pessoas desconhecidas, independentemente de qualquer circunstância específica de tempo e lugar, e que se refere unicamente a condições que possam ocorrer em qualquer lugar e em qualquer tempo. É recomendável, entretanto, não confundir leis com ordens, embora devamos admitir que a fronteira entre leis e ordens se torna cada vez mais indefinida na medida em que seu conteúdo adquire maior especificidade.

A diferença básica entre os dois conceitos está no fato de que, na medida em que passamos da ordem para a lei, o centro da decisão quanto à ação a ser praticada desloca-se progressivamente de quem formula a ordem ou a lei para o agente propriamente dito. A ordem ideal determina unilateralmente a ação a ser praticada, privando o agente de qualquer oportunidade de usar o conhecimento próprio ou de seguir suas preferências. A ação praticada em conformidade com tal ordem serve exclusivamente aos interesses de quem a formulou. Por outro lado, a lei ideal oferece apenas informação adicional que o agente deve levar em conta no seu processo de decisão.

A maneira pela qual os objetivos e o conhecimento que orientam determinada ação estão distribuídos entre a autoridade e o agente é a característica mais importante que distingue a lei geral da ordem específica. Isso pode ser demonstrado pelos diferentes modos como o chefe de família ou o chefe de uma tribo primitiva podem regulamentar as atividades de seus subordinados. Num extremo, temos o caso em que o chefe se vale unicamente de ordens específicas, não permitindo aos seus subordinados qualquer margem de ação. Se para cada situação o chefe prescrever todos os detalhes das ações de seus subordinados, estes não passarão de meros instrumentos, sem a oportunidade de recorrer à sua experiência ou julgamento, e, assim, todos os objetivos perseguidos e todo o conhecimento utilizado serão os do chefe.

Na maioria das vezes, entretanto, o chefe alcançará mais facilmente seus objetivos se suas ordens se limitarem a instruções gerais sobre as ações a praticar ou os fins a alcançar em certo momento, permitindo aos indivíduos decidir sobre os detalhes de

acordo com as circunstâncias - ou seja, de acordo com seu conhecimento. Essas instruções gerais constituirão certo tipo de normas e as ações praticadas com base nessas normas serão orientadas, em parte, pelo conhecimento do chefe e, em parte, pelo conhecimento dos agentes. Caberá ao chefe decidir quais os resultados a alcançar, o momento, o agente e talvez os meios que serão empregados; mas caberá aos indivíduos responsáveis decidir o modo específico pelo qual isto deverá ser feito. Os empregados de uma grande mansão ou os funcionários de uma fábrica estarão assim, na maior parte do tempo, ocupados com a rotina da execução das ordens mais gerais, adaptando-as continuamente às diversas circunstâncias e recebendo, apenas ocasionalmente, ordens específicas.

Nessas circunstâncias, os fins visados por todas as atividades são ainda aqueles determinados pelo chefe. Ele poderá, entretanto, permitir também que os membros do grupo busquem seus próprios fins, embora dentro de certos limites. Isso pressupõe a indicação dos meios que cada indivíduo utilizará para alcançar seus objetivos. Tal alocação dos meios que serão usados pode assumir a forma de designação de determinados instrumentos ou prazos de que o indivíduo disporá para seus próprios fins. Essa especificação dos direitos de cada indivíduo só poderá ser alterada por ordem expressa do chefe. Ou, então, a esfera de livre ação de cada indivíduo poderá ser determinada ou alterada em conformidade com normas gerais estabelecidas, com validade para um longo período, e tais normas poderão permitir que cada indivíduo, por sua vez, com suas próprias ações (tais como troca com outros membros do grupo ou conquista de prêmios que o chefe confere por merecimento) altere ou fixe a esfera dentro da qual poderá orientar seus atos em busca de seus próprios objetivos. Deste modo, a partir da delimitação da esfera privada por meio de normas, surgirá um direito, como o direito à propriedade, por exemplo. [231](#)

### 3. Normas Específicas ou Concretas e Normas Gerais ou Abstratas

Semelhante transição do específico e concreto para o geral e abstrato' é encontrada na evolução da norma ditada pelo costume para a lei no sentido moderno. As normas de conduta de uma sociedade primitiva são relativamente concretas se comparadas às leis de uma sociedade que cultiva a liberdade individual. Elas não apenas delimitam o âmbito no qual o indivíduo pode atuar como até, muitas vezes, prescrevem especificamente como ele deve proceder para obter certos resultados ou, ainda, aquilo que ele deve fazer em determinadas circunstâncias de tempo e lugar. Essas normas não distinguem ainda a expressão do conhecimento factual de que certos efeitos resultarão de um procedimento determinado e a exigência de que esse procedimento seja adotado em situações específicas. Para citar apenas um exemplo: as normas observadas pelos bantos quando se deslocam pelas catorze choupanas de sua aldeia segundo regras rigidamente preestabelecidas, de acordo com a idade, sexo ou *status*, restringem extraordinariamente sua escolha individual. [232](#) Embora esse comportamento não expresse a obediência à vontade de outro indivíduo, e sim um costume impessoal, a observância de um verdadeiro

ritual por parte de cada membro da tribo ao se deslocar de um ponto para outro implica uma restrição da possibilidade de escolha muito maior do que seria necessário para garantir a todos os outros membros uma igual liberdade.

A “força do costume” torna-se um obstáculo somente quando a maneira habitual de agir já não é a única que o indivíduo conhece e quando ele pode imaginar outras formas de alcançar um fim desejado. Foi em grande parte pelo desenvolvimento da inteligência individual e da tendência a abandonar a maneira habitual de agir que se tornou necessário exprimir as normas de modo mais explícito, ou mesmo reformulá-las, reduzindo gradualmente as prescrições positivas a proposições essencialmente negativas, delimitando o âmbito de ação de cada um a fim de não interferir com a esfera de ação também reconhecida como direito do próximo.

A transição do costume específico para a lei ilustra mais claramente do que a transição da ordem para a lei aquilo que, na falta de uma denominação mais adequada, definimos como “caráter abstrato” da verdadeira lei.<sup>233</sup> Suas normas gerais e abstratas especificam que, em certas circunstâncias, a ação deve obedecer a determinadas condições, mas todas as formas de ação que obedecem a essas condições são admissíveis. As normas estabelecem apenas o universo no qual o indivíduo deve atuar, embora nesse contexto as decisões caibam exclusivamente a ele. Quanto às suas relações com os semelhantes, as prescrições são quase inteiramente de caráter negativo, a menos que o indivíduo à qual se referem tenha criado, por seus atos, condições para o aparecimento de obrigações positivas. Elas são instrumentais, são meios postos à disposição do indivíduo e oferecem parte da informação que, juntamente com seu conhecimento das circunstâncias específicas de tempo e lugar, poderá utilizar para nelas fundamentar suas decisões.

Como as leis determinam somente uma parte das condições às quais as ações dos indivíduos deverão obedecer e se aplicam a pessoas desconhecidas sempre que certas circunstâncias estejam presentes, independentemente da maioria dos aspectos da situação específica, o legislador não pode prever quais serão seus efeitos sobre os diferentes indivíduos ou para que fins eles as utilizarão. Quando dizemos que as leis são “instrumentais”, entendemos com isso que ao acatá-las o indivíduo continua procurando alcançar seus próprios objetivos e não os do legislador. De fato, sendo os objetivos específicos da ação sempre algo particular, não deveriam ser contidos em normas gerais. A lei proíbe matar outra pessoa, ou matar, exceto em certas situações definidas de modo tal que podem ocorrer em qualquer tempo e lugar, mas não especifica que não se deve matar determinados indivíduos.

Ao observarmos essas normas, não estamos servindo aos fins de outrem, tampouco se pode dizer que nos estejamos sujeitando à sua vontade. Não se pode dizer que minhas ações estão submetidas à vontade de outra pessoa quando eu utilizo suas normas para meus próprios fins, do mesmo modo como poderia utilizar meu conhecimento de uma lei natural; ou quando aquela pessoa não sabe da minha existência ou das circunstâncias

específicas em que as normas serão aplicáveis a mim ou, ainda, da maneira como tais normas afetarão meus planos. Pelo menos em todas as ocasiões em que o resultado da ameaça de coerção pode ser evitado, a lei simplesmente altera os meios à minha disposição e não determina os fins que eu tenho de buscar. Seria ridículo afirmar que estaria obedecendo à vontade de outra pessoa ao cumprir um contrato, sabendo-se que eu não poderia firmá-lo se não existisse uma norma reconhecida que obriga ao cumprimento das promessas feitas, ou ao aceitar os efeitos legais de qualquer outra ação por mim praticada em pleno conhecimento da lei.

O conhecimento de que certas normas serão universalmente aplicadas é importante para o indivíduo, pois, conseqüentemente, os diversos fins e formas de ação adquirem para ele novas propriedades. Ele tem conhecimento de relações de causa e efeito decorrentes da ação humana das quais pode fazer o uso que bem lhe aprouver. Os efeitos dessas leis elaboradas pelo homem nas suas ações são idênticos aos efeitos das leis naturais: o seu conhecimento de ambos os tipos de leis permite-lhe prever as conseqüências de seus atos e ajuda-o a planejar sua vida com maior confiança. Para ele, há pouca diferença entre saber que, se acender uma fogueira na sala de jantar, acabará queimando a casa e saber que se incendiar a casa do vizinho irá para a cadeia. Assim como as leis naturais, as leis do Estado determinam as características fixas do universo no qual o indivíduo tem de se mover; embora eliminem certas opções, de maneira geral, elas não limitam a escolha a uma ação específica exigida por outrem.

#### 4. Arbitrariedade, Privilégio e Discriminação

A concepção de liberdade dentro da lei, que é o tema fundamental deste estudo, baseia-se na convicção de que, quando obedecemos às leis, no sentido de normas gerais abstratas estabelecidas, independentemente de sua aplicação concreta, não estamos submetidos à vontade de outrem e, portanto, somos livres. É porque o legislador não tem conhecimento dos casos particulares aos quais suas normas se aplicarão, e porque o juiz, que as aplica, não tem qualquer escolha ao derivar suas conclusões do ordenamento jurídico vigente e das circunstâncias específicas do caso, que se pode dizer que quem governa são as leis e não os homens. Como é estabelecida sem o conhecimento das peculiaridades do caso e não é a vontade de um indivíduo que decide sobre a coerção a ser utilizada para aplicá-la, a lei não é arbitrária.<sup>234</sup> Entretanto, isto só é válido se entendermos por “lei” as normas gerais aplicáveis igualmente a todos. Tal generalidade é, provavelmente, o aspecto mais importante daquele atributo da lei que definimos como seu caráter “abstrato”. Assim como uma lei verdadeira não deve apontar qualquer fato ou condição particular, também não deve especificar nenhum grupo de pessoas ou indivíduos em particular.

A importância de um sistema no qual toda ação coercitiva do governo se restringe à aplicação de normas gerais abstratas é frequentemente citada nas palavras de um dos grandes historiadores do direito: “A evolução das sociedades progressistas tem sido, até o momento, a evolução de uma *sociedade de ‘status’ para uma sociedade de contrato*”.<sup>235</sup>

A concepção de *status*, a posição predeterminada que cada indivíduo ocupa na sociedade, corresponde, de fato, a um estado no qual as normas não são totalmente gerais, mas distinguem grupos ou indivíduos particulares, conferindo-lhes direitos e deveres específicos. A ênfase dada a contrato em contraposição a *status* é, entretanto, de certa forma enganadora, na medida em que distingue apenas um, embora o mais importante, dos instrumentos que a lei oferece ao indivíduo para que este possa determinar sua posição. O que realmente se contrapõe ao império do *status* é o império das leis gerais e aplicáveis igualmente a todos, ou, como poderíamos dizer, a supremacia das *leges*, no sentido original da palavra latina correspondente a leis - ou seja, em contraposição a *privi-leges*.

A exigência de que as normas da verdadeira lei sejam gerais não significa que, em certas ocasiões, normas especiais não se apliquem a diferentes classes de indivíduos, quando se referem a certas propriedades que somente alguns possuem. Podem existir leis que se aplicam somente a mulheres, cegos ou mesmo pessoas acima de determinada idade (em muitos desses casos sequer é necessário indicar a classe de indivíduos aos quais a lei se aplica: somente uma mulher, por exemplo, pode ser estuprada ou engravidar). Essas distinções não serão arbitrárias, nem sujeitarão um grupo à vontade de outros, se forem reconhecidas como justificadas tanto pelos indivíduos pertencentes ao grupo quanto por aqueles que não pertencem a ele. Isto não significa que deva existir unanimidade quanto à conveniência da distinção, mas apenas que as opiniões individuais não dependerão do fato de o indivíduo pertencer ou não ao grupo. Na medida em que, por exemplo, a distinção é apoiada pela maioria dentro e fora do grupo, quase certamente ela servirá aos objetivos de ambas. Quando, porém, a distinção é apoiada somente por aqueles que fazem parte do grupo, trata-se evidentemente de privilégio; ao passo que, se for apoiada só por aqueles que estão fora do grupo, tratar-se-á de discriminação \*. Aquilo que é privilégio para alguns sempre será, obviamente, discriminação para os outros.

\* N. T. - No sentido de ação discriminatória positiva.

## 5. Lei e Liberdade

Não se pode negar que mesmo normas gerais, abstratas e igualmente aplicáveis a todos podem constituir grave cerceamento da liberdade. Se, entretanto, refletirmos a esse respeito, veremos como isso é extremamente improvável. A salvaguarda principal está no fato de que as normas devem aplicar-se àqueles que as fazem e àqueles que as aplicam - ou seja, tanto ao governo quanto aos governados - e de que ninguém tem o poder de abrir exceções. Se tudo aquilo que é proibido ou imposto o é para todos, sem exceções (salvo as prescritas por outra norma geral), e se mesmo a autoridade não detém poderes especiais, exceto o de aplicar a lei, o cerceamento da liberdade individual será quase inexistente. É possível que um grupo religioso fanático imponha aos demais membros da sociedade restrições às quais seus membros obedeceriam com prazer, mas que impediriam os outros de perseguir importantes objetivos. Mas, se é verdade que a religião muitas vezes ofereceu o pretexto para a aplicação de normas consideradas extremamente opressivas e que a liberdade religiosa é, por isso, tida como muito importante para a liberdade, é também significativo que credos religiosos sejam aparentemente a única justificativa pela qual, ao longo da história, normas gerais cerceadoras da liberdade foram aplicadas a toda a sociedade. No entanto, como são inócuas, ainda que irritantes, as restrições impostas praticamente a todas as pessoas, como por exemplo a proibição da venda e consumo de bebidas alcoólicas em dias santificados, em comparação com aquelas impostas apenas a uma minoria! É significativo que as restrições a assuntos do âmbito privado, tais como a legislação sobre bens suntuários (*sumptuary legislation*) <sup>236</sup>, geralmente foram impostas apenas a um grupo específico de pessoas ou, como no caso de proibição do uso de bebidas alcoólicas, tornaram-se viáveis unicamente porque o governo se reserva o direito de abrir exceções.

É preciso lembrar também que, quanto aos atos que os indivíduos praticam em relação a outras pessoas, liberdade jamais significará outra coisa senão que tais atos são restringidos apenas por normas gerais. Na medida em que não existe ação humana que não possa interferir com a esfera privada de outro indivíduo, nunca haverá uma completa liberdade de expressão, de imprensa ou de culto. Em todos estes campos (e, como veremos adiante, também no campo contratual), liberdade de fato significa, e só pode significar, que aquilo que podemos fazer não depende da aprovação de pessoa ou autoridade e tem como único limite as mesmas normas abstratas aplicáveis igualmente a todos.

No entanto, se é a lei que nos liberta, entende-se por isso somente a lei no sentido de norma geral abstrata, ou aquilo que se define como “lei no sentido material”, que difere da lei no sentido meramente formal pelo caráter das normas e não por sua origem. <sup>237</sup> A “lei” que configura uma ordem específica, uma ordem que é chamada “lei” unicamente porque emana do Poder Legislativo, é o principal instrumento de opressão. A confusão entre esses dois conceitos de lei e o desaparecimento da convicção de que as leis podem

governar, de que os indivíduos, ao estabelecer e ao aplicar leis no seu sentido material, não estão fazendo valer sua vontade, são algumas das principais causas do declínio da liberdade, para o qual não só a doutrina jurídica mas também a teoria do direito muito contribuíram.

Teremos de voltar, mais adiante, a examinar de que forma a moderna teoria do direito progressivamente confundiu essas distinções. Neste capítulo apenas mostraremos a diferença entre esses dois conceitos de lei, dando exemplos das posições extremas assumidas a seu respeito. A visão clássica foi expressa na famosa declaração do presidente do Supremo Tribunal Americano John Marshall: “O poder judicial, distinto do poder das leis, não existe. Os tribunais são meros instrumentos da lei e não têm vontade própria”. <sup>238</sup> Por outro lado, temos a famosa afirmação de um jurista moderno, o ministro do Supremo Holmes, que tem despertado a maior simpatia entre os chamados progressistas: “Normas gerais não decidem casos concretos”. <sup>239</sup> O mesmo ponto de vista foi assim expresso por um cientista político contemporâneo: “A lei não pode governar. Somente homens podem exercer poder sobre outros homens. Dizer que a lei governa e não os homens poderá, conseqüentemente, significar que é preciso ocultar o fato de que o homem governa o homem”. <sup>240</sup>

A verdade é que, se “governar” significa fazer os indivíduos obedecer à vontade de outro indivíduo, o govêrno não detém tal poder em uma sociedade livre. O cidadão, enquanto cidadão, não pode ser governado, não pode ser submetido a ordens neste sentido, independentemente da posição que ele exerce na profissão que escolheu para realizar seus fins, ou quando, em conformidade com a lei, ele se torna temporariamente o agente do governo. Entretanto, ele pode ser governado no sentido de que “governar” significa fazer observar normas gerais, estabelecidas independentemente dos casos específicos e igualmente aplicáveis a todos os indivíduos. Pois, neste caso, nenhuma decisão humana será exigida na grande maioria dos casos aos quais as normas se aplicam; e, mesmo quando um tribunal tem de decidir como as normas gerais podem ser aplicadas a um caso específico, serão as implicações de todo o sistema de normas aceitas que irão prevalecer e não a vontade do tribunal.

## 6. A Supremacia da Lei e a Divisão do Conhecimento

A razão pela qual a cada indivíduo é garantida uma esfera reconhecida dentro da qual ele pode decidir a respeito de suas ações está em permitir-lhe fazer o melhor uso de seu conhecimento, especialmente de seu conhecimento concreto, e muitas vezes exclusivo, das circunstâncias específicas de tempo e lugar. <sup>241</sup> A lei dá ao indivíduo os elementos com que ele pode contar e desse modo amplia o âmbito no qual ele pode prever as conseqüências de suas ações. Ao mesmo tempo, a lei informa-o das possíveis conseqüências de suas ações e da responsabilidade que lhe será imputada. Isso significa que aquilo que lhe é permitido ou exigido fazer dependerá unicamente das circunstâncias a respeito das quais se supõe deva estar informado ou possa vir a se inteirar. Nenhuma

norma pode ser eficaz ou pode dar ao indivíduo liberdade para decidir, se tornar o âmbito de suas livres decisões dependente de remotos efeitos de seus atos que se encontram além de sua possibilidade de previsão. Mesmo em relação aos efeitos que, segundo se supõe, o indivíduo pode prever, as normas deverão distinguir aqueles que ele terá de levar em conta, permitindo-lhe deixar de lado outros. Em particular, essas normas não apenas exigirão que ele não pratique nenhum ato que possa prejudicar alguém, mas também serão - ou deverão ser - expressas de tal forma que, quando aplicadas ao caso concreto, decidirão quais os efeitos a levar, ou não, em conta.

Se, desse modo, a finalidade da lei é permitir ao indivíduo agir adequadamente baseado em seu conhecimento, reforçando portanto esse conhecimento, a lei, por outro lado, já incorpora o conhecimento ou os resultados da experiência passada, que são utilizados sempre que o homem age em conformidade com essas normas. Em realidade, a colaboração dos indivíduos, dentro de normas comuns, funda-se em uma espécie de divisão do conhecimento, <sup>242</sup> na qual o indivíduo deve levar em consideração circunstâncias específicas, ao mesmo tempo em que a lei assegura que seus atos se adaptem a certas características, gerais ou permanentes, de sua sociedade. Essa experiência, incorporada na lei e utilizada pelos indivíduos quando observam as normas, é difícil de analisar, uma vez que comumente não é conhecida por eles ou por qualquer outra pessoa. A maioria dessas normas em momento algum foi criada por um ato deliberado, pois evoluiu mediante um processo gradual de tentativa e erro no qual a experiência de sucessivas gerações contribuiu para lhes conferir seu conteúdo. Na maioria dos casos, portanto, ninguém conhece ou jamais teve conhecimento de todas as razões e considerações que fizeram com que uma norma assumisse determinada forma. Portanto, devemos freqüentemente nos esforçar para “descobrir” qual a finalidade de uma norma. Se não conhecemos as razões subjacentes a determinada norma, como ocorre muitas vezes, é conveniente que procuremos compreender qual deverá ser seu propósito ou finalidade geral se quisermos aperfeiçoá-la por meio de um ato legislativo.

Assim, as normas em cujo âmbito os cidadãos agem constituem uma adaptação da sociedade como um todo a seu ambiente e às características gerais dos seus membros. Elas servem, ou devem servir, para auxiliar os indivíduos a estabelecer planos de ação com boas possibilidades de ser postos em prática. É possível que as normas tenham surgido apenas porque, em determinadas situações, os indivíduos podem entrar em conflito em relação a seus direitos, o que poderá ser evitado somente se houver uma norma que estabeleça claramente os direitos de cada um. Neste caso, é necessário apenas que alguma norma conhecida contemple a situação específica, sendo os detalhes de menor importância.

No entanto, existirão freqüentemente várias normas possíveis, que satisfazem a esse requisito, mas que não satisfarão a todos igualmente. Somente a experiência mostrará qual é a solução mais prática em relação àquilo que deve ser incluído no conjunto de direitos que denominamos “propriedade”, principalmente nos casos de terras, dos outros

direitos que serão incluídos na esfera privada do indivíduo e dos contratos que o Estado deve fazer respeitar. O conceito de “direito natural” não se aplica a todas as definições dos direitos do gênero que acabamos de ver, como, por exemplo, o conceito romano de propriedade, definido como o direito de usar ou abusar de um bem, conceito esse que, embora habitualmente mencionado, em realidade não é viável em seu sentido estrito. Porém, as características principais dos sistemas legais um pouco mais desenvolvidos são semelhantes, a ponto de parecerem meras elaborações daquilo que David Hume definiu como *“três leis fundamentais da natureza: a lei da estabilidade da posse, da transferência por consentimento e do cumprimento das promessas”*. <sup>243</sup>

Nosso objetivo nesse estudo não é, entretanto, o conteúdo específico dessas normas, mas apenas certos atributos gerais que elas deveriam possuir em uma sociedade livre. Uma vez que o legislador não pode prever como os membros da sociedade utilizarão as normas por ele estabelecidas, seu único objetivo será fazer com que sejam benéficas, de um modo geral, ou na maioria dos casos. Mas, como elas atuam através das expectativas que criam, é essencial que as normas sejam sempre aplicadas, independentemente de suas conseqüências serem ou não desejáveis em um determinado caso. <sup>244</sup> O fato de o legislador se ater unicamente á normas gerais, e não a ordens específicas, é decorrência de sua necessária ignorância das circunstâncias especiais às quais elas se aplicam; o legislador só pode oferecer dados inalteráveis que serão utilizados por aqueles que têm de fazer planos tendo em vista ações específicas. Contudo, ao estabelecer apenas algumas das condições para suas ações, o legislador pode propiciar oportunidades e possibilidades, mas nunca certezas quanto aos resultados de seus esforços.

Certas interpretações racionalistas do utilitarismo impuseram-nos a necessidade de enfatizar que é da essência das normas legais abstratas a mera probabilidade de serem benéficas na maioria dos casos em que se aplicam e que, de fato, constituem um dos meios pelos quais o homem aprendeu a superar sua ignorância em termos dá lei. É verdade que toda norma legal se deve justificar por sua utilidade, embora essa utilidade não possa ser demonstrada por um argumento racional, mas conhecida apenas porque, na prática, aquela norma se revelou mais conveniente do que qualquer outra. No entanto, de modo geral, é somente a norma como um todo que deve ser assim justificada e não os detalhes de sua aplicação. <sup>245</sup> A idéia de que qualquer conflito, moral ou legal, deva ser decidido segundo o modo mais prático na opinião daquele que pode apreender todas as conseqüências da decisão equivale a negar a necessidade de qualquer norma. “Só uma sociedade composta de indivíduos oniscientes poderia dar a cada um completa liberdade para julgar qualquer ação particular baseada em fundamentos gerais utilitários.” <sup>246</sup> Tal utilitarismo “extremo” leva ao absurdo e, portanto, somente o que definimos como utilitarismo “restrito” pode ter alguma relevância para nossa análise. No entanto, poucas teses têm contribuído tanto para a destruição do respeito às normas da lei e da moral como a idéia de que uma norma só será ob igatória se o efeito benéfico de sua observância puder ser reconhecido no caso concreto.

A mais antiga forma desse equívoco foi associada à fórmula (em geral citada erroneamente) “salus populi suprema lex esto”, “o bem-estar do povo deve ser (e não ‘é’) a mais alta lei”.<sup>247</sup> Seu significado correto é que a finalidade da lei deveria ser o bem-estar do povo, que as normas gerais deveriam ser formuladas de acordo com essa finalidade, e *não* que qualquer conceito de objetivo social específico justificaria a desobediência a essas normas gerais. Um fim específico, um resultado concreto a ser obtido, nunca constituirão uma lei.

## 7. Ordem sem Ordens

Os inimigos da liberdade sempre fundamentaram suas teses no pressuposto de que, nas relações humanas, a ordem exige que um indivíduo dê ordens e que outros obedçam a elas. <sup>248</sup> A oposição a um sistema de liberdade dentro de leis gerais provém, em grande parte, da incapacidade de conceber uma coordenação eficaz das atividades humanas sem que exista uma mente capaz de impor uma organização. Uma das conquistas da teoria econômica foi explicar como esse ajustamento mútuo das atividades espontâneas dos indivíduos é gerado pelo mercado, desde que exista uma delimitação conhecida da esfera de controle de cada indivíduo. A compreensão desse mecanismo de ajustamento mútuo dos indivíduos constitui a parte mais importante do conhecimento que deveria condicionar a elaboração das normas gerais que limitam a ação individual.

O ordenamento da atividade social revela-se no fato de que o indivíduo pode desenvolver um plano de ação coerente que, em quase todas as etapas, se baseia na expectativa de certas contribuições dos outros indivíduos. “É óbvio que, na vida social, existe uma espécie de ordem, de coerência e de constância. Se não existisse, nenhum de nós seria capaz de cuidar de sua vida nem de satisfazer suas necessidades mais elementares.”

<sup>249</sup> Esse ordenamento não pode ser o resultado de uma centralização das decisões se se pretende que os indivíduos ajustem suas ações às circunstâncias específicas que praticamente só eles conhecem e que nunca uma única pessoa pode conhecer em sua totalidade. Ordem, em relação à sociedade, significa, portanto, essencialmente que a ação individual é orientada por uma previsão eficaz; que os indivíduos não só usam eficientemente seus conhecimentos, mas também podem prever com um elevado grau de confiabilidade que tipo de colaboração é lícito esperar dos outros. <sup>250</sup>

Essa ordem, ao implicar um ajustamento a circunstâncias, cujo conhecimento está disperso por um grande número de indivíduos, não pode ser estabelecida por um sistema que centraliza as decisões. Só pode decorrer do ajustamento mútuo dos vários elementos e da sua reação aos eventos que atuam imediatamente sobre eles. É o que M. Polanyi definiu como formação espontânea de uma “ordem policêntrica”: “Quando a ordem se realiza entre seres humanos ao se permitir que interajam por sua livre iniciativa — estando sujeitos apenas às leis que se aplicam igualmente a todos —, temos um sistema de ordem espontânea na sociedade. Poderemos dizer, então, que os esforços desses indivíduos são coordenados pelo exercício de sua iniciativa individual e que essa autocoordenação justifica essa liberdade em termos sociais. Diz-se que as ações desses indivíduos são livres, porque não são determinadas por uma ordem *específica* de um Superior ou de uma autoridade pública; a ordem à qual devem obedecer é impessoal e geral”. <sup>251</sup>

Embora as pessoas mais habituadas ao ordenamento dos objetos físicos pela intervenção do homem frequentemente achem difícil compreender a formação dessas ordens

espontâneas, há, evidentemente, muitos casos nos quais, do mesmo modo, devemos confiar nos ajustamentos espontâneos de cada elemento para produzir uma ordem física. Nunca poderíamos produzir um cristal ou um composto orgânico complexo se tivéssemos de colocar cada molécula ou átomo em seu lugar adequado em relação aos outros. Temos de confiar em que, dadas determinadas condições, eles se ordenarão em uma estrutura dotada de certas características. O uso dessas forças espontâneas, que nestes casos constitui o único meio de chegarmos ao resultado desejado, implica, portanto, que muitos aspectos do processo criador da ordem ficarão fora do nosso controle; em outras palavras, nós não podemos contar com essas forças e, ao mesmo tempo, fazer com que determinados átomos ocupem lugares específicos na estrutura resultante.

Da mesma forma, podemos produzir as condições que levam à formação de uma ordem na sociedade, mas não podemos determinar a maneira pela qual seus elementos se ordenarão, dadas as condições adequadas. Neste sentido, a função do legislador não consiste em estabelecer uma ordem específica, mas em criar as condições nas quais uma estrutura ordenada possa instaurar-se e sempre se renovar. Assim como na natureza, para induzir o estabelecimento desta ordem não é preciso que sejamos capazes de prever o comportamento de cada átomo - isto dependerá das circunstâncias específicas e desconhecidas nas quais ele se encontra. Para isso basta que exista uma regularidade limitada em seu comportamento; e a finalidade das leis humanas que fazemos cumprir é garantir essa regularidade limitada de modo a possibilitar a formação de uma ordem.

Quando os elementos dessa ordem são seres humanos inteligentes que devem utilizar suas capacidades individuais da maneira mais proveitosa possível, na busca de seus fins, o requisito básico para o estabelecimento de tal ordem é que cada um saiba quais as condições do meio ambiente com as quais ele pode contar. Esta necessidade de proteção contra interferências imprevisíveis é comumente considerada peculiar à “sociedade burguesa”. [252](#) Mas, a menos que por “sociedade burguesa” se pretenda entender toda a sociedade em que indivíduos livres cooperam segundo as condições da divisão do trabalho, tal definição limita essa necessidade a um número muito restrito de formas de organização social. Tal proteção é a condição essencial da liberdade individual e garanti-la é a principal função da lei. [253](#)

# ***CAPÍTULO XI - As Origens do Estado de Direito***

**“A finalidade da lei não é abolir ou restringir, mas preservar e ampliar a liberdade. Porque onde não há lei não há liberdade, como se vê nas sociedades em que existem seres humanos capazes de fazer leis. Pois liberdade significa estar livre de coerção e ,da violência dos outros, o que não pode ocorrer onde não há lei; e não significa, como dizem alguns, liberdade de cada um fazer o que lhe apraz (pois quem poderia ser livre se estivesse sujeito aos humores de algum outro?), mas liberdade de dispor a seu bel-prazer de sua pessoa, suas ações, bens í todas as suas propriedades com a limitação apenas das leis às quais está sujeito. Significa, portanto, não ser o escravo da vontade arbitrária de outro, mas seguir livremente sua própria.” [254](#)**

**JOHN LOCKE**

# 1. O Conceito Moderno de Liberdade Surge na Inglaterra no Século XVII

A liberdade individual, nos tempos modernos, surgiu na Inglaterra, por volta do século XVII. <sup>255</sup> De início era, como provavelmente sempre acontece, um efeito secundário de uma luta pelo poder e não o resultado de uma busca deliberada. No entanto, ao se consolidar ao longo do tempo, teve seus benefícios reconhecidos. E, por mais de dois séculos, a preservação e o aprimoramento da liberdade individual tornaram-se o ideal desse país, passando suas instituições e tradições a servir de modelo para o mundo civilizado. <sup>257</sup>

Isto não significa que o legado da Idade Média seja irrelevante para a moderna condição de liberdade, mas sua importância não corresponde exatamente àquilo que se supõe. De fato, em muitos aspectos, o homem medieval gozava de maior liberdade do que hoje normalmente se imagina, mas não há razão para se pensar que as liberdades do povo inglês, na época, fossem muito mais amplas do que as dos outros povos do continente europeu. <sup>258</sup> Se o homem medieval conheceu diversas liberdades (no sentido de privilégios concedidos aos diferentes feudos ou pessoas), raramente conheceu a liberdade como uma condição comum a todas as pessoas. De certo modo, as concepções que predominavam na época em relação à natureza e às fontes da lei e da ordem impediram que a questão da liberdade surgisse na sua forma moderna. Entretanto, poderíamos dizer também que, na Inglaterra, a relativa preservação do ideal da supremacia da lei, comum na Idade Média, destruído em outros países pelo avanço do absolutismo, permitiu que ali tivesse início a moderna evolução do conceito de liberdade. <sup>259</sup>

Essa concepção medieval, que é de extrema importância como fundamento da moderna evolução, embora talvez integralmente aceita somente na Alta Idade Média, sustentava que “o Estado não pode criar ou fazer leis e, é claro, tampouco abolir ou violar a lei, porquê isso, equivalendo a abolir a própria justiça, seria um absurdo, um pecado, uma rebelião contra Deus, a única fonte da lei”. <sup>260</sup> Durante séculos, era doutrina aceita que os reis ou qualquer outra autoridade temporal só podiam manifestar ou descobrir a lei existente ou ainda suprimir os abusos que se haviam introduzido, mas nunca criar leis. <sup>261</sup> O conceito da criação deliberada de novas leis, que hoje entendemos como legislação, passou a ser aceito gradualmente apenas na Baixa Idade Média. Assim, na Inglaterra, o Parlamento, inicialmente um organismo descobridor de leis, transformou-se em criador de leis. Foi, por fim, na disputa sobre a autoridade de legislar, na qual as partes conflitantes se acusavam mutuamente de agir de forma arbitrária - ou seja, de não agir em conformidade com leis gerais reconhecidas -, que a causa da liberdade individual foi promovida inadvertidamente. O novo poder do Estado nacional altamente organizado, que surgiu nos séculos XV e XVI, usou pela primeira vez a legislação como um instrumento de política de governo. Por um momento, pareceu que esse novo poder

levaria, na Inglaterra, como já ocorrera nos países da Europa continental, ao estabelecimento de uma monarquia absoluta que destruiria as liberdades medievais. <sup>262</sup> A concepção de governo limitado, originária das lutas inglesas do século XVII, representou assim um novo ponto de partida, suscitando novas questões. A doutrina que vigorava anteriormente na Inglaterra ou os grandes documentos medievais, desde a Magna Carta, a grande “*Constitutio Libertatis*”, <sup>263</sup> são importantes para o desenvolvimento do conceito moderno, porque foram as armas usadas nessa luta.

Se para o objetivo deste livro não precisamos mais nos aprofundar na doutrina medieval, devemos, entretanto, analisar mais detalhadamente a herança clássica que foi restaurada no início da Idade Moderna. Isto é fundamental não só pela profunda influência que exerceu sobre o pensamento político do século XVII, como pela importância direta que a experiência da Antiguidade tem para o nosso tempo. <sup>265</sup>

## 2. As Origens do Ideal na Antiga Atenas<sup>264</sup>

Embora a influência da tradição clássica do ideal moderno de liberdade seja indiscutível, muitas vezes ocorre que sua natureza não é corretamente compreendida. Costuma-se afirmar que os antigos não conheciam a liberdade no sentido de liberdade individual. Isso realmente aconteceu em vários lugares e momentos históricos, mesmo na Grécia antiga, mas com certeza não em Atenas no período do seu apogeu (ou em Roma, no fim do período republicano); talvez tenha ocorrido durante o degenerado regime democrático da época de Platão, mas certamente não com os atenienses aos quais Péricles disse: “A liberdade que desfrutamos no nosso sistema de governo se estende à nossa vida cotidiana, pois, longe de exercer uma zelosa vigilância uns sobre os outros, não nos sentimos ofendidos com nosso vizinho quando ele faz aquilo que lhe apraz”.<sup>266</sup> Os próprios soldados atenienses, em um momento de extremo perigo durante a expedição na Sicília, foram lembrados por seu general de que, acima de tudo, lutavam por um país no qual gozavam “de total liberdade de viver como quisessem”.<sup>267</sup> Quais eram as características básicas dessa liberdade do “mais livre dos países livres”, como Nícias definiu Atenas na mesma ocasião, na opinião dos próprios gregos e dos ingleses do final dos períodos Tudor e Stuart?

A resposta está em uma palavra que foi tomada aos gregos pelos ingleses do período elizabetano e rapidamente caiu em desuso.<sup>268</sup> O termo isonomia foi trazido para a Inglaterra da Itália, no final do século XVI, com o significado de “leis aplicáveis igualmente a todos”; <sup>269</sup> logo depois, era usado livremente pelo tradutor de Tito Lívio na forma anglicizada *isonomy* para definir um estado de leis gerais, aplicáveis igualmente a todos, e de responsabilidade dos magistrados.<sup>270</sup> Esse termo continuou vigorando durante o século XVII <sup>271</sup> até ser substituído gradativamente pelas expressões “igualdade perante a lei”, “governo da lei” ou “Estado de Direito”.

A história desse conceito na Grécia antiga oferece-nos uma lição interessante, pois provavelmente representa a primeira etapa de um ciclo que as civilizações parecem repetir. Quando apareceu pela primeira vez, [272](#) definia um Estado estabelecido inicialmente por Sólon em Atenas, ao dar ao povo “leis aplicáveis igualmente a nobres e plebeus”, [273](#) concedendo com isto aos cidadãos “não tanto o controle sobre a política de governo quanto a certeza de serem governados legalmente em consonância com normas conhecidas”. [274](#) Isonomia era usada em contraposição ao governo arbitrário dos tiranos e tornou-se uma expressão comum nas canções populares que celebravam o assassinato de um desses tiranos. [275](#) Esse conceito talvez seja mais antigo que o de *demokratia*, e a reivindicação de uma participação igual de todos os cidadãos no governo parece ser uma de suas consequências. Para Heródoto é a is-nomia, e não a democracia, a “mais bela de todas as palavras de uma ordem política”. [276](#) (20) O termo continuou em uso até depois da implantação da democracia, inicialmente como sua justificativa, e mais tarde, como já se disse, [276](#)(21) foi empregado cada vez mais para disfarçar o caráter que esta ia assumindo; pois o governo democrático logo passou a desrespeitar aquela mesma igualdade perante a lei na qual se fundamentara. Os gregos compreenderam claramente que ambos os ideais, embora relacionados, não constituíam a mesma coisa: Tucídides fala sem hesitação de uma “oligarquia isonômica” [276](#)(22) e Platão até usa deliberadamente o termo “isonomia” em contraposição a democracia, e não para justificar o conceito de democracia. [276](#)(23) Por volta do fim do século IV, tornou-se necessário enfatizar que, “em uma democracia, as leis devem ser soberanas”. [277](#)

Neste contexto, alguns trechos famosos de Aristóteles, embora ele já não utilizasse o termo isonomia, parecem ser uma reafirmação do ideal tradicional. Em *A Política*, ele ressalta que “é mais certo que a lei governe, e não qualquer cidadão”, que os que detêm o poder supremo “sejam designados como guardiões e servos da lei” e “aquele que tem em mente o conceito de poder supremo deve identificá-lo com Deus e as leis”. [278](#) Ele condena o sistema em que “o povo governa e não a lei” e “em que tudo é determinado por voto majoritário e não por lei”. Segundo ele, tal governo não é o governo de um Estado em que prevalece a liberdade, “pois, quando a condução da sociedade não se fundamenta nas leis, não há nação livre, porque a lei deveria estar acima de todas as coisas”. Um governo “cujo poder está centrado nos votos do povo não pode, a bem dizer, ser uma democracia, pois seus decretos não podem ser gerais em sua aplicação”. [279](#) Se a isso acrescentarmos o seguinte trecho da *Retórica* teremos, de fato, uma definição completa do que seja o ideal de governo da lei: [280](#) [281](#) “É de fundamental importância que as boas leis devam definir todos os detalhes possíveis, deixando o mínimo à resolução dos juízes, (pois) a decisão do legislador não é particular mas prospectiva e geral, enquanto a dos membros de uma assembléia e de um júri visa a resolver casos definidos trazidos à sua consideração”. [282](#)

Há inequívocos indícios de que o uso moderno da expressão “governo da lei e não dos

homens” deriva diretamente dessa afirmação de Aristóteles. Thomas Hobbes acreditava ser “mais um erro da política de Aristóteles dizer que em uma sociedade corretamente organizada a lei deva governar, e não os homens”, <sup>283</sup> ao que James Harrington retrucou que “a forma pela qual a sociedade civil é instituída e preservada com base nos direitos e interesses comuns... (é), concordando com Aristóteles e Tito Lívio, o império das leis e não dos homens”. <sup>284</sup>

### 3. As Origens do Ideal na Roma Republicana

No decorrer do século XVII, a influência dos escritores romanos substituiu em grande parte a influência direta dos gregos. Convém, portanto, considerar rapidamente a tradição deixada pela República romana. A famosa Lei das Doze Tábuas, que teria sido uma consciente imitação das Leis de Sólon, constitui os fundamentos da liberdade na República romana. A primeira lei pública daquela compilação prevê que “nenhum privilégio ou estatuto será aprovado em favor de certos indivíduos em detrimento de outros, contrário à lei aplicável a todos os cidadãos e que os indivíduos têm o direito de invocar independentemente de sua condição social”.<sup>285</sup> Essa foi a concepção básica segundo a qual gradualmente se formou, por um processo muito semelhante ao da lei consuetudinária,<sup>286</sup> o primeiro sistema de direito privado completamente desenvolvido - em essência bastante diferente do código depois elaborado por Justiniano, que moldou a tradição jurídica dos países do continente europeu.

Esse espírito das leis da Roma livre foi-nos transmitido basicamente pelas obras dos historiadores e oradores do período, que mais uma vez exerceram sua influência no período do Renascimento da cultura latina do século XVII. Tito Lívio - cujo tradutor difundiu o conceito de isonomia (nem Tito Lívio o empregou) que permitiu a Harrington distinguir entre governo da lei e governo dos homens <sup>287</sup> -, Tácito e, sobretudo, Cícero foram os principais autores por intermédio dos quais a tradição clássica se difundiu. De fato, Cícero tornou-se a maior autoridade para o liberalismo moderno; <sup>288</sup> a ele devemos muitas das formulações mais precisas de liberdade dentro da lei. A ele devemos ainda a concepção de normas gerais ou *leges legum*, que regem a legislação, <sup>289</sup> a concepção segundo a qual obedecemos à lei para sermos livres <sup>290</sup> e, também, a concepção de que o juiz deve ser um mero porta-voz da lei. <sup>291</sup> Nenhum outro autor mostrou tão claramente que, no período clássico do direito romano, se entendia perfeitamente que não há conflito entre lei e liberdade e que esta depende de certos atributos da lei, de sua generalidade, imutabilidade e clareza e das restrições que ela impõe ao poder discricionário da autoridade.

A esse período clássico, marcado pela completa liberdade econômica, Roma deveu sua prosperidade e poder. <sup>292</sup> A partir do século II D.C., entretanto, o socialismo de Estado progrediu rapidamente. <sup>293</sup> Nessa evolução, a liberdade que a igualdade perante a lei havia criado foi progressivamente destruída, à medida que surgiam aspirações igualitárias

de outra ordem. Durante os últimos séculos do império, a lei no seu sentido original e estrito foi solapada, enquanto, atendendo ao interesse de uma nova política social, o Estado aumentava o controle sobre a atividade econômica. Como resultado desse processo, que culminou com Constantino, afirma um grande estudioso do direito romano, “o império absoluto proclamou, juntamente com o princípio da equidade, a autoridade da vontade empírica liberta da barreira da lei. Justiniano e seus eruditos mestres conduziram esse processo a seu término”.<sup>294</sup> A, partir daí, durante um milênio, o conceito de que a legislação deveria servir para proteger a liberdade individual desapareceu. E, quando se redescobriu a arte de legislar, foi justamente o código de Justiniano, com sua idéia de um príncipe que se colocava acima da lei,<sup>295</sup> que foi tomado como modelo pelos países da Europa continental.

#### 4. A Luta dos Ingleses contra o Privilégio

Na Inglaterra, entretanto, a grande influência que os autores clássicos exerceram durante o reinado de Elizabeth contribuiu para preparar o caminho para outro evento. Logo após a sua morte, começou a acirrada luta entre o soberano e o Parlamento, da qual surgiu, como consequência secundária, a liberdade individual. É significativo que as disputas tenham começado a se travar principalmente em torno de assuntos de política econômica muito semelhantes aos atuais. Para o historiador do século XIX, as medidas de Jaime I e Carlos I, que provocaram o conflito, devem ter parecido questões antiquadas, sem maior interesse. Para nós, os problemas causados pelas tentativas dos reis de instituir monopólios industriais não representam novidade: Carlos I tentou até estatizar a indústria de carvão, mas abandonou a idéia quando soube que isso poderia provocar uma rebelião.<sup>296</sup>

A partir do momento em que um tribunal estabeleceu, no famoso Processo dos Monopólios,<sup>297</sup> que a concessão de direitos exclusivos para a produção de qualquer artigo era “contrária à igualdade perante a lei e à liberdade do súdito”, a exigência de leis gerais, aplicáveis igualmente a todos os cidadãos, tornou-se a arma principal do Parlamento para impedir os objetivos do rei. Na época, os ingleses compreendiam melhor do que hoje que o controle da produção sempre significa criação de privilégio, ou seja, conceder a um cidadão um direito negado a outro.

Foi, entretanto, outro tipo de intervenção na economia que deu origem à primeira grande declaração do princípio básico: o Recurso a Instância Superior para Correção de Injustiças (*Petition of Grievances*), de 1610, surgiu das novas medidas criadas pelo soberano para regulamentar a construção civil em Londres e proibir a fabricação de amido de trigo. O célebre *pleito* da Câmara dos Comuns declara que, entre todos os direitos tradicionais dos cidadãos britânicos, “não existe outro mais caro e apreciado do que o de serem orientados e governados pela imutável supremacia e clareza da lei, que outorga à cabeça e aos membros aquilo que de direito lhes pertence, e não por uma forma incerta e arbitrária de governo... Dessa raiz foi que brotou e cresceu o direito

incontestável do povo desse reino a não ser submetido a nenhuma punição que se estenda a sua vida, sua terra, corpo ou bens, que não as estabelecidas pelas leis aplicáveis a todos nesse país ou pelos estatutos surgidos do consentimento comum no Parlamento”.<sup>298</sup>

Foi, finalmente, no debate provocado pelo Estatuto dos Monopólios de 1624 que Sir Edward Coke, o grande inspirador dos princípios dos *Whigs*, elaborou sua interpretação da Carta Magna, que se converteu em Pjs4ra fundamental da nova doutrina. Na segunda parte de sua obra *Institutos das Leis da Inglaterra (Institutes of the Laws of England)*, que logo seriam publicados por ordem da Câmara dos Comuns, referindo-se ao Processo dos Monopólios, não apenas afirmou que, “se a qualquer indivíduo se conceder o direito de fabricação exclusiva de cartas ou de empreender com exclusividade qualquer outro comércio, tal concessão será contrária à liberdade e aos direitos do cidadão que anteriormente praticou ou poderia praticar legalmente este comércio... e, conseqüentemente, contrária a esta Carta Magna”;<sup>299</sup> mas foi muito além da mera oposição à prerrogativa real, advertindo o próprio Parlamento de “que deixasse que todas as causas fossem disciplinadas pelo bastão áureo e justo da lei e não pelo cordão torto e mutável do arbítrio”.<sup>300</sup>

Da extensa e contínua controvérsia acerca desses temas, durante a guerra civil, brotaram gradativamente todos os ideais políticos que desde então presidiriam a evolução política na Inglaterra. Não podemos lançar-nos aqui à análise de sua evolução nas controvérsias e na literatura panfletária da época, cuja imensa riqueza de idéias só foi descoberta em tempos recentes com sua reedição.<sup>301</sup> Podemos apenas enumerar as principais idéias que foram aparecendo com freqüência cada vez maior, até chegarem, na época da Restauração, a fazer parte de uma tradição estabelecida, sendo integradas, após a Revolução Gloriosa, de 1688, à doutrina do partido vitorioso.

O grande acontecimento que, para as gerações posteriores, constituiu o símbolo das permanentes conquistas da Guerra Civil foi a abolição, em 1641, dos tribunais especiais e, principalmente, da Câmara da Estrela (*Star Chamber*),<sup>301\*</sup> que se tornara um tribunal secreto e arbitrário, segundo as famosas palavras freqüentemente citadas de F. W. Maitland: “um tribunal de políticos, fazendo valer sua vontade, e não um tribunal de juízes administrando a lei”.<sup>302</sup> Quase ao mesmo tempo, pela primeira vez tentava-se garantir a independência dos juízes.<sup>303</sup> Nas controvérsias dos vinte anos seguintes, a luta para impedir a ação arbitrária do governo foi aos poucos se tornando o tema central dos debates. Embora os dois significados da palavra “arbitrário” fossem durante muito tempo confundidos, quando o Parlamento passou a agir tão arbitrariamente quanto o rei,<sup>304</sup> começou-se a reconhecer que a arbitrariedade de uma ação não dependia da fonte da autoridade, mas da sua conformidade ou não com os princípios gerais do direito, preexistentes. Os pontos mais freqüentemente enfatizados diziam respeito ao fato de que não pode haver castigo se não existir antes uma lei que o estabeleça,<sup>305</sup> que as leis não podem ter efeito retroativo, apenas prospectivo,<sup>306</sup> e que o poder discricionário dos

magistrados deve ser rigorosamente delimitado pela lei.<sup>307</sup> Durante esse período, o princípio fundamental estabelecia que a lei devia ser soberana, ou, segundo uma das expressões polêmicas da época, *Lex Rex*.<sup>308</sup>

Aos poucos, foram surgindo duas concepções fundamentais sobre a maneira pela qual seria possível salvaguardar os ideais básicos: a idéia de uma Constituição escrita<sup>309</sup> e o princípio de separação dos poderes.<sup>310</sup> Quando, em janeiro de 1660, pouco antes da restauração, com a “Declaração do Parlamento reunido em Westminster” se fez uma última tentativa de afirmar mediante documento formal os princípios essenciais de uma Constituição, incluiu-se esta notável passagem:

“Considerando que não há nada mais essencial para a liberdade de uma nação que governar o povo por leis e que a justiça deve ser administrada só por aqueles que possam ser responsabilizados por má administração, formalmente se declara pela presente que todas as ações referentes à vida, liberdades e bens de todas as pessoas livres dessa comunidade precisam conformar-se às leis da nação e que o Parlamento não interferirá na administração ordinária ou parte executiva da lei, sendo a tarefa principal do atdal Parlamento, como tem sido a de todos os anteriores, velar pela liberdade do povo contra a arbitrariedade do governo.<sup>311</sup> Se, depois, o princípio de separação de poderes não foi talvez totalmente considerado “um princípio básico do direito constitucional”,<sup>312</sup> ao menos continuou sendo parte das doutrinas políticas vigentes.

## 5. Codificação da Doutrina “Whig”

Todas essas idéias iriam ter uma influência decisiva durante o século seguinte, não só na Inglaterra como na América e no continente europeu, na forma sintética pela qual passaram a aparecer depois da expulsão definitiva dos Stuart, em 1688. Embora, na época, talvez outras obras tenham exercido influência igual e até maior, <sup>313</sup> o *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*, de John Locke, foi extremamente importante, por seus efeitos duradouros, e devemos concentrar nele nossa atenção.

A obra de Locke passou a ser conhecida principalmente como uma abrangente justificativa filosófica da Revolução Gloriosa, <sup>315</sup> e a contribuição original deste autor está principalmente em suas especulações mais amplas acerca dos fundamentos filosóficos do Estado. É possível que as opiniões sobre o valor da obra sejam divergentes. Entretanto, o aspecto importante, hoje como na época, e que nos interessa principalmente aqui, é a codificação da doutrina política vitoriosa, dos princípios práticos que, segundo se concluiu, a partir de então deveriam controlar os poderes do governo. <sup>316</sup>

Embora em sua investigação filosófica Locke se preocupe fundamentalmente com a fonte que legitima o poder e com os objetivos do governo em geral, o problema prático no qual ele se concentra é como impedir que o poder, independentemente de quem o exerce, se torne arbitrário: “A liberdade dos governados consiste em pautar a própria existência em uma norma permanente, comum a cada membro daquela sociedade, proclamada como tal pelo Poder Legislativo; liberdade de seguir minha própria vontade em todas as situações não prescritas pela norma e de não se estar sujeito à vontade inconstante, incerta e arbitrária de outro homem”. <sup>317</sup> Sua tese opõe-se principalmente ao “exercício irregular e incerto do poder”: <sup>318</sup> o conceito básico é que “aquele que detém o poder legislativo ou supremo em uma comunidade deve governar mediante leis preestabelecidas permanentes, promulgadas e conhecidas pelo povo, e não por decretos extraordinários; mediante juízes imparciais e íntegros que terão de decidir as controvérsias com base nestas leis; e empregar as forças internas da comunidade unicamente no cumprimento de tais leis”. <sup>319</sup> A própria assembleia legislativa não tem “poderes absolutos e arbitrários”, <sup>320</sup> “não pode assumir o poder de governar mediante decretos arbitrários e extraordinários, mas está obrigada a ministrar justiça e a decidir a respeito dos direitos dos súditos mediante leis promulgadas e permanentes e juízes autorizados e conhecidos”, <sup>321</sup> enquanto “o supremo executor das leis... não tem outro poder, nem vontade, a não ser aquele da lei”. <sup>322</sup> Locke recusou-se a reconhecer qualquer poder soberano, e o *Tratado* foi considerado um ataque à própria idéia de soberania. <sup>323</sup> A principal salvaguarda prática proposta por Locke contra o abuso de autoridade é a separação de poderes, que ele expõe, talvez menos claramente e em uma forma menos chã do que a utilizada por seus predecessores. <sup>324</sup> Sua maior preocupação está na maneira de limitar a discricionariedade “daquele que detém o poder executivo”, <sup>325</sup> mas não oferece nenhuma proteção especial. No entanto, seu

**objetivo último é aquilo.que atualmente definimos como “restrição do poder”: os homens “elegem e autorizam um legislativo para que possam existir leis e ser estabelecidas normas que sirvam de salvaguarda e proteção aos bens de todos os membros da sociedade, para limitar o poder e moderar o domínio de cada parte e membro daquela sociedade. [326](#)**

## 6. Os Avanços no Século XVIII

É grande a distância entre a aceitação de um ideal pela opinião pública e sua completa realização em termos de política de governo; e, provavelmente, o ideal do Estado de Direito ainda não havia sido posto completamente em prática quando o processo foi invertido, duzentos anos mais tarde. De qualquer forma, o principal período de consolidação, durante o qual se introduziu progressivamente na prática diária, foi a primeira metade do século XVIII. <sup>327</sup> Desde a decretação final da independência dos juízes, no Act of Settlement, <sup>327\*</sup> em 1701, <sup>328</sup> até 1706, quando o Parlamento examinou o último projeto de lei de extinção dos direitos civis, que conduziu não só a uma reafirmação final de todas as teses contrárias a tal ação arbitrária do Legislativo, <sup>329</sup> como também à reafirmação do princípio da separação dos poderes, <sup>330</sup> o período caracteriza-se por uma lenta mas firme ampliação da maioria dos princípios pelos quais os ingleses do século XVII haviam lutado.

Mencionaremos rapidamente alguns dos episódios significativos do período, como, por exemplo, a ocasião em que um membro da Câmara dos Comuns reafirmou (na época em que o Dr. Johnson relatava os debates) a doutrina básica de *nulla poena sine lege*, que ainda hoje, às vezes, não é considerada parte do Direito inglês: <sup>331</sup> “Quando não há lei, não há transgressão. Esta é doutrina não só estabelecida por consentimento universal, como evidente e inegável por si mesma. E, sem dúvida, não é menos certo, Senhor, que quando não há transgressão não pode haver castigo”. <sup>332</sup> Outro episódio é aquele em que Lord Camden, no Processo Wilkes, deixou claro que os juízes devem restringir-se às normas gerais e não a objetivos específicos do governo, ou, como, às vezes, sua posição tem sido interpretada, não cabe invocar a política de governo em um tribunal de justiça. <sup>333</sup> Em outros aspectos, o progresso foi mais lento e é provável que, do ponto de vista dos mais pobres, a implementação do ideal de igualdade perante a lei tenha permanecido durante muito tempo um fato um tanto duvidoso. Se, entretanto, o processo de reforma das leis segundo o espírito daqueles ideais foi moroso, os princípios em si deixaram de ser assunto de debate: já não constituíam uma visão partidária, passando a ser aceitos integralmente pelos *Tories*. <sup>334</sup>

Em certos casos, entretanto, a progressão dos acontecimentos conduziu cada vez para mais longe este ideal. Em particular o princípio da separação dos poderes, embora considerado durante todo o século a característica principal da Constituição britânica, <sup>335</sup> perdeu progressivamente sua importância à medida que se foi desenvolvendo o governo de gabinete. E o Parlamento, ao reivindicar poder ilimitado, logo abandonaria mais um daqueles princípios.

## 7. Hume, Blackstone e Paley

A segunda metade do século XVIII testemunhou a reafirmação coerente dos ideais que

determinaria basicamente o clima de opinião dos cem anos seguintes. Como freqüentemente ocorre, foram muito menos as exposições sistemáticas de filósofos políticos e juriconsultos do que a análise dos acontecimentos produzida pelos historiadores que transmitiram tais ideais ao público em geral. O mais influente entre eles foi David Hume, que em suas obras enfatizou repetidamente os pontos fundamentais.<sup>336</sup> Como já se observou com propriedade, Hume considerava que o aspecto mais importante da história da Inglaterra foi a evolução de um “governo da vontade para um governo da lei”.<sup>337</sup> Existe uma passagem característica de sua obra *History of England* que merece ser particularmente citada. Referindo-se à abolição da Câmara da Estrela, ele escreveu: “Naquele tempo, governo algum no mundo, e talvez nenhum governo nos anais da História, podia subsistir sem outorgar a algum magistrado um grau significativo de autoridade arbitrária; e parecia razoável duvidar que a sociedade humana lograria alcançar, em algum momento, aquele estado de perfeição em que conseguisse sustentar-se sem nenhum outro instrumento de controle além das normas gerais e rígidas da lei e da equidade. No entanto, o Parlamento ponderou com justeza que o rei seria um magistrado demasiado eminente para ser investido de poder discricionário que ele poderia facilmente utilizar para pôr fim à liberdade. E, posteriormente, concluiu-se que, embora a norma da estrita adesão à lei possa provocar alguns inconvenientes, suas vantagens são tantas, que os ingleses serão para sempre gratos à memória dos seus antepassados que, depois de repetidos conflitos, finalmente instituíram aquele nobre princípio”.<sup>338</sup>

Mais tarde, no mesmo século, estes ideais passam a ser muito mais subentendidos do que claramente expressos e, por isso, o leitor moderno tem de inferi-los para poder compreender o que homens como Adam Smith<sup>339</sup> e seus contemporâneos entendiam por “liberdade”. Só ocasionalmente, como ocorre nos *Commentaries on the Laws of England*, de Blackstone, percebemos alguma tentativa de aperfeiçoar certos pontos, como a importância da independência dos juizes e da separação de poderes,<sup>341</sup> ou esclarecer o significado de “lei” definida como “uma norma, e não uma ordem transitória e imprevista de um superior ou concernente a pessoas determinadas; mas algo permanente, uniforme e universal”.<sup>342</sup>

Muitas das mais famosas expressões desses ideais se encontram, evidentemente, nas passagens mais conhecidas de Edmund Burke.<sup>343</sup> A mais completa exposição da doutrina do Estado de Direito está, provavelmente, na obra de William Paley, o “grande codificador do pensamento em uma época de codificação”.<sup>344</sup> Vale a pena reproduzir aqui um trecho desta obra. “A primeira norma de uma nação livre”, escreve Paley, “é que as leis sejam elaboradas por um grupo de indivíduos e administradas por outro. Em outras palavras: que os poderes Legislativo e Judiciário sejam separados. Quando tais organismos estão reunidos em uma mesma pessoa ou assembléia, criam-se leis específicas para casos específicos, muitas vezes com parcialidade e visando a fins pessoais: enquanto, quando tais poderes permanecem separados, leis gerais

são elaboradas por um único organismo, sem se prever quem irá ser afetado por elas; e, uma vez promulgadas, devem ser aplicadas pelo outro organismo, afetem a quem afetarem.(...) Se os grupos e interesses a serem abrangidos pelas leis fossem conhecidos, o legislador indubitavelmente tenderia a favorecer um lado ou outro e, se não existissem nem normas fixas para regular suas determinações nem um poder superior para controlar seus atos, essa parcialidade violaria a integridade da justiça pública. Consequentemente, os súditos de tal Constituição viveriam sem leis permanentes, ou seja, sem qualquer norma de adjudicação preestabelecida e conhecida; ou teriam leis feitas para pessoas determinadas, marcadas pelas contradições e iniquidade dos motivos que as houvessem gerado.

“Perigos estes dos quais, com a divisão das funções legislativa e judiciária, este país se resguardou efetivamente. O Parlamento desconhece os indivíduos aos quais seus atos deverão aplicar-se; diante dele não existem partes nem disputas, nenhum interesse particular a servir. Conseqüentemente, suas resoluções se basearão na consideração de efeitos e tendências gerais que sempre produzem leis imparciais e vantajosas para todos.” [345](#)

## 8. Fim da Contribuição Britânica

No final do século XVIII, praticamente cessam as principais contribuições da Inglaterra à evolução dos princípios da liberdade. Embora Macaulay represente para o século XIX o que Hume havia representado para o século XVIII, <sup>346</sup> e os intelectuais *Whigs* da *Edinburgh Review* e os economistas seguidores da tradição de Adam Smith, como J. R. MacCulloch e N. W. Sênior, continuassem a encarar a liberdade de acordo com os cânones clássicos, a partir daí a contribuição britânica foi mínima. O novo liberalismo, que gradualmente substituiu as tendências dos *Whigs*, sofreu cada vez mais a influência das tendências racionalistas dos filósofos radicais e da tradição francesa. Bentham e seus utilitaristas, com seu menosprezo pela maioria das características, até então mais prezadas, da Constituição britânica, contribuíram poderosamente para destruir os princípios <sup>347</sup> medievais que a Inglaterra havia em parte preservado. E introduziram na Grã-Bretanha aquilo que até esse momento não existira: o desejo de reformular a totalidade das leis e instituições do país com base em princípios racionalistas.

Os homens que se pautaram pelos ideais da Revolução Francesa não conseguiram aprender os princípios tradicionais da liberdade venerados na Inglaterra, como claramente mostra um dos primeiros apóstolos da Revolução naquele país, o Dr. Richard Price. Já em 1778, ele argumentava que “a liberdade é definida de forma demasiado imperfeita quando se diz que ela é ‘o governo de *leis* e não o governo de *homens*’. Se as leis são feitas por um homem ou por uma facção dentro de um Estado e não pelo consenso comum, esse governo não é diferente da escravidão”. <sup>348</sup> Oito anos mais tarde, ele mostrava uma carta elogiosa de Turgot: “A que se deve que tenha sido Vossa Senhoria o primeiro escritor do seu país a dar uma idéia correta de liberdade e a mostrar a falsidade do conceito, tão freqüentemente mencionado por quase todos os autores republicanos, de que ‘liberdade consiste em estar sujeito somente à lei?’”. <sup>349</sup> A partir desse momento, a concepção essencialmente francesa de liberdade política começou a substituir progressivamente o ideal inglês de liberdade individual, a ponto de se afirmar que “na Grã-Bretanha, que até há pouco mais de um século repudiava as idéias em que se baseou a Revolução Francesa e comandava a resistência a Napoleão, tais idéias triunfaram”. <sup>350</sup> Embora na Grã-Bretanha a maioria das conquistas do século XVII continuasse a vigorar depois do século XIX, teremos de buscar em outros países a evolução dos ideais que as inspiraram.

# *CAPÍTULO XII - A Contribuição Americana: o Constitucionalismo*

“Parecia impossível, na Europa, a instituição de nações livres. Foi nos Estados Unidos que surgiram os conceitos básicos, segundo os quais os indivíduos devem preocupar-se unicamente com o que lhes diz respeito e a nação é responsável perante Deus pelas ações do Estado, conceitos por longo tempo acalentados no coração de pensadores solitários e esquecidos em manuscritos latinos e que, sob a bandeira dos Direitos do Homem, irromperam num mundo que estavam fadados a transformar.” [351](#)

LORD ACTON

## 1. Os Fundadores dos Estados Unidos e a Tradição Britânica

“Quando, em 1767, este Parlamento inglês, modernizado, já comprometido com o princípio da soberania parlamentar, ilimitada e ilimitável, declarou que um grupo majoritário de representantes seus podia aprovar qualquer lei que julgasse conveniente, a declaração foi recebida com exclamações de horror pelos habitantes das colônias. James Otis e Sam Adams, de Massachusetts; Patrick Henry, de Virgínia, e outros líderes das colônias ao longo da costa gritaram: ‘Traição!’ e ‘Magna Carta!’ E protestaram afirmando que tal doutrina parlamentar destruía a essência de tudo aquilo por que seus antepassados britânicos haviam lutado e suprimia o próprio sentido da admirável liberdade anglosaxônia pela qual os patriotas e homens de bem da Inglaterra haviam morrido.” [352](#) Assim um dos modernos autores americanos entusiastas do poder ilimitado da maioria descreve o início do movimento que conduziu a uma nova tentativa de garantir a liberdade individual.

No começo, o movimento baseava-se inteiramente nos conceitos tradicionais das liberdades que os ingleses desfrutavam. Edmund Burke e outros simpatizantes ingleses não foram os únicos a se referir aos habitantes da colônia na América como pessoas “não somente dedicadas à causa da liberdade, mas da liberdade segundo a concepção inglesa e baseada nos princípios ingleses”.[353](#) Os próprios habitantes das colônias há muito apoiavam tal idéia.[354](#) Eles tinham consciência de estar defendendo os princípios da revolução *Whig* de 1688 [355](#) e, quando “os estadistas *Whigs* brindaram ao general Washington, regozijando-se com o fato de que a América tivesse resistido e insistido no reconhecimento da independência”, [356](#) também os representantes das colônias brindaram a William Pitt e aos estadistas *Whigs* que os apoiavam. [357](#)

Na Inglaterra, depois da completa vitória do Parlamento, o conceito de que nenhum poder deve ser arbitrário e de que todo poder precisa estar limitado por uma lei superior foi

**caindo no esquecimento. Os colonizadores, entretanto, haviam trazido consigo essas idéias e agora as usavam contra o Parlamento. Eles objetavam não apenas que não estavam representados naquele Parlamento, mas que, principalmente, este não reconhecia quaisquer limites a seus poderes. Com essa aplicação, ao próprio Parlamento, da limitação legal do poder por princípios superiores a iniciativa do desenvolvimento do ideal do governo da sociedade livre passou aos americanos.**

**Estes foram particularmente favorecidos pela sorte, como talvez nenhum outro povo em situação semelhante, por contar entre seus líderes eminentes estudiosos de filosofia política. É um fato notável que, embora em muitos outros aspectos o novo país ainda estivesse bastante atrasado, se podia afirmar que “a América ocupa o primeiro lugar somente em ciência política. São seis os americanos que podem ser considerados do mesmo nível dos mais eminentes pensadores europeus, ao lado de Smith e Turgot, Mill e Humboldt”. [358](#) Esses americanos eram, além disso, homens tão imbuídos da tradição clássica como qualquer dos pensadores ingleses do século anterior e profundos conhecedores de suas idéias.**

## 2. A Constituição como Instrumento de Limitação do Governo

Até o rompimento final, as reivindicações e teses expostas pelos colonizadores no conflito com a metrópole referiam-se inteiramente aos direitos e privilégios dos quais se julgavam merecedores como súditos britânicos. Somente quando descobriram que a Constituição britânica, em cujos princípios haviam acreditado firmemente, tinha pouca força e não podia ser invocada contra as pretensões do Parlamento, chegaram à conclusão de que eles próprios precisariam construir os fundamentos que faltavam.<sup>359</sup> Eles consideravam doutrina básica a existência de uma “Constituição permanente”,<sup>360</sup> essencial para o governo de uma nação livre, e acreditavam que Constituição implicava governo limitado.<sup>361</sup> Desde o início de sua História, estavam familiarizados com documentos escritos que definiam e circunscreviam os poderes do governo, como o compromisso assinado no *Mayflower* e os estatutos coloniais.<sup>362</sup>

A experiência também lhes ensinara que, assim como uma Constituição define e separa os diferentes poderes, também limita, necessariamente, os poderes de toda autoridade. Uma Constituição podia talvez restringir-se a assuntos processuais e simplesmente determinar a fonte de toda autoridade. No entanto, não chamariam de Constituição um documento que apenas afirmasse ser lei aquilo que um ou outro organismo administrativo, ou pessoa, assim decretasse. Eles percebiam que, uma vez que tal documento concedesse poderes específicos a diferentes autoridades, também Os limitaria não só quanto às questões ou aos fins a perseguir, como também quanto aos métodos que haviam de utilizar. Para os habitantes da colônia, liberdade significava que o governo deveria ter poderes apenas para ações explicitamente previstas por lei, a fim de que ninguém pudesse estar investido de poder arbitrário.<sup>363</sup>

Desta forma, o conceito de Constituição ficou intimamente ligado à idéia de governo representativo no qual os poderes do organismo representativo eram estritamente circunscritos pelo documento que lhe conferia estes poderes específicos. O preceito pelo qual todo poder deriva do povo refere-se não tanto à eleição periódica de representantes como ao fato de que o povo, organizado em assembléia constituinte, tem o direito exclusivo de determinar os poderes da assembléia legislativa representativa.<sup>364</sup> Assim, a Constituição foi concebida como uma proteção do povo contra qualquer ação arbitrária tanto por parte do Legislativo como dos outros organismos do governo.

Uma Constituição que, deste modo, visa a limitar o governo deve conter normas que sejam efetivamente substantivas, além de dispositivos destinados a regulamentar a origem da autoridade. Cabe-lhe estabelecer princípios gerais que governem os atos da legislatura nomeada. O conceito de Constituição implica, portanto, não somente a idéia de hierarquia de autoridade ou de poder, mas também a de uma hierarquia de normas ou leis em que aquelas com grau mais elevado de generalidade e derivadas de uma autoridade superior controlam o conteúdo das leis mais particulares aprovadas por uma

**autoridade delegada.**

### 3. Uma Constituição que Garantissem a Liberdade

O conceito de uma lei superior que rege a legislação ordinária é muito antigo. No século XVIII, ela era concebida como Lei Divina, Lei Natural ou Lei da Razão. Mas a idéia de tornar essa lei superior explícita e exequível, transcrevendo-a em documento, embora não inteiramente nova, foi posta em prática pela primeira vez pelos revolucionários americanos. De fato, as colônias fizeram individualmente as primeiras experiências em matéria de codificação dessa lei superior dotada de uma base popular mais ampla que a da legislação ordinária. No entanto, o modelo que haveria de influenciar profundamente o resto do mundo foi a Constituição Federal.

A distinção fundamental entre uma Constituição e as leis comuns é semelhante à que se estabelece entre as leis em geral e sua aplicação em casos concretos pelos tribunais: da mesma forma que ao decidir casos concretos os juízes estão sujeitos a normas gerais, assim também o legislador, ao elaborar leis particulares, obedece aos princípios mais gerais da Constituição. Essas distinções são justificadas de maneira semelhante em ambos os casos: assim como uma decisão judicial é considerada justa somente se estiver em conformidade com uma lei geral, também as leis particulares serão consideradas justas apenas se se conformarem a princípios mais gerais. E, da mesma forma que desejamos impedir que o juiz infrinja a lei por alguma razão específica, também queremos evitar que o legislador viole certos princípios gerais visando a objetivos temporários e imediatos.

Já discutimos em outra ocasião a razão da necessidade de tais princípios. <sup>365</sup> É que os homens, na busca de objetivos imediatos, estão mais ou menos inclinados, ou mesmo obrigados, pelas limitações de seu intelecto, a violar normas de conduta, que não obstante gostariam de ver observadas por todos. Dada a capacidade limitada de nossa inteligência, nossos objetivos imediatos sempre parecerão muito importantes e tenderemos a sacrificar a eles vantagens futuras. Tanto na conduta social como na individual, podemos, portanto, alcançar certo grau de racionalidade ou coerência ao tomar determinadas decisões somente se obedecermos a princípios gerais, independentemente de necessidades momentâneas. Assim como qualquer outra atividade humana, a legislação não poderá prescindir da orientação oferecida por certos princípios se pretender levar em conta as consequências globais.

Uma assembléia legislativa, da mesma forma que o indivíduo, se mostrará menos inclinada a adotar determinadas medidas que visam a um objetivo importante, imediato, se isso implicar o repúdio explícito de princípios formalmente enunciados. Descumprir uma obrigação ou quebrar uma promessa não é o mesmo que declarar explicitamente que os contratos ou as promessas podem ser rompidos ou descumpridos sempre que ocorram tais ou quais condições gerais. Dar retroatividade a uma lei, conferir por lei privilégios ou impor castigos a certas pessoas não é o mesmo que rescindir o princípio que estabelece que isso é proibido. E o caso em que um Legislativo, tendo em vista uma finalidade muito

importante, viola o direito de propriedade, ou o de liberdade de expressão, é completamente distinto do caso em que o mesmo Legislativo é obrigado a estatuir as condições gerais nas quais se permita a violação desses direitos.

A fixação das condições segundo as quais as ações do Legislativo são legitimadas provavelmente produziria efeitos benéficos, mesmo que apenas o Legislativo fosse obrigado a defini-las, assim como se exige que os juízes esclareçam os princípios com base nos quais agem. No entanto, isso seria mais eficaz somente se outro organismo tivesse o poder de modificar tais princípios básicos, especialmente se a estrutura desse organismo o levar a um trabalho pausado e, portanto, oferecer o tempo necessário para que se conheça nas suas justas proporções a importância do objetivo específico que deu origem à exigência de modificação. Vale a pena notar que, em geral, as comissões constituintes ou organismos equivalentes criados para estabelecer os princípios mais gerais de governo são considerados competentes apenas para essa tarefa e não para aprovar leis específicas. [366](#)

A expressão “os ébrios pedem auxílio aos sóbrios” (“*appeal from the people drunk to the people sober*”), frequentemente empregada nesse contexto, destaca apenas um aspecto de uma questão muito mais ampla, e provavelmente a leviandade da frase tenha contribuído mais para confundir do que para esclarecer o assunto. O problema não consiste simplesmente em dar tempo para que as paixões amainem, embora às vezes isso possa ser muito importante, e sim em levar em conta a geral incapacidade do homem de considerar explicitamente todos os efeitos prováveis de determinada medida e sua dependência de generalizações ou princípios, se ele pretende que suas decisões individuais se enquadrem em um todo coerente. Ao homem é “impossível decidir sobre seus interesses de maneira tão eficiente como pela observância inflexível e universal de normas de justiça”. [367](#)

É desnecessário assinalar que um sistema constitucional não implica limitação absoluta da vontade do povo, mas unicamente a subordinação de objetivos imediatos a objetivos mais distantes. Com efeito, isso significa uma limitação dos meios de que dispõe uma maioria temporária para a realização de certas metas mediante princípios gerais estabelecidos previamente por outra maioria e destinados a vigorar por longo período. Em outras palavras, significa que a concordância em obedecer à vontade da maioria temporária em determinados assuntos se baseia no pressuposto de que essa maioria se submeterá a princípios mais gerais fixados de antemão por um organismo mais amplo.

Esta divisão da autoridade tem implicações muito mais vastas do que à primeira vista poderia parecer, pois supõe que se reconheçam limites ao poder dá razão deliberada e que se prefira confiar em princípios comprovadamente válidos e não em soluções *ad hoc*. Dela decorre também que a hierarquia das normas não termina necessariamente com os preceitos de direito constitucional explicitamente expressos. Como as forças que regem a mente do indivíduo, as que contribuem para o estabelecimento da ordem social operam

em diversos níveis; e as próprias constituições baseiam-se em um consenso básico (ou o pressupõem) em torno de princípios mais fundamentais, que podem não haver sido nunca expressados explicitamente e no entanto precedem e tornam possível este consenso e as leis fundamentais escritas. Não devemos crer que, pelo fato de termos aprendido a fazer leis, todas as leis devam ser produto deliberado de algum organismo. <sup>368</sup> O que ocorre, ao contrário, é que um grupo de indivíduos pode formar uma sociedade capaz de elaborar leis, porque seus membros já compartilham de princípios comuns que possibilitam o debate e a persuasão, aos quais as normas expressas devem adaptar-se para que possam ser aceitas como legítimas. <sup>369</sup>

Segue-se que nenhum indivíduo ou grupo de indivíduos tem completa liberdade de impor aos demais toda lei que lhe convier. O princípio contrário, sobre o qual assenta o conceito da soberania de Hobbes, <sup>370</sup> bem como o positivismo legal que dele deriva, decorre de um falso racionalismo que concebe uma razão autônoma e autodeter-minante e despreza o fato de que todo pensamento racional se move dentro de um arcabouço de princípios e instituições não racionais. Constitucionalismo significa que todo poder se fundamenta no pressuposto de que será exercido de acordo com princípios aceitos por todos e de que as pessoas às quais esses poderes são conferidos são escolhidas por se acreditar que provavelmente farão o que é justo, e não porque tudo que elas fizerem será necessariamente justo. Em última instância, o constitucionalismo repousa no pressuposto de que o poder não é um fato físico, mas um clima de opinião que faz com que as pessoas obedeçam. <sup>371</sup>

Somente um demagogo pode tachar de antidemocráticas as limitações que decisões duradouras e princípios gerais defendidos pelo povo impõem ao poder de maiorias temporárias. Tais limitações foram concebidas com o objetivo de proteger o povo daqueles aos quais tem de conferir poder e são os únicos meios pelos quais o povo pode determinar o caráter geral da ordem dentro da qual deverá viver. É inevitável que, ao aceitar princípios gerais, esteja-limitando suas possibilidades quanto a certas questões. Pois apenas deixando de tomar medidas a que não gostariam de se submeter os membros de uma maioria podem impedir que estas sejam adotadas quando eles se encontram em minoria. A adesão a princípios permanentes, de fato, confere ao povo maior controle da natureza geral da ordem política do que seria possível se tal natureza tivesse de ser determinada unicamente por decisões sucessivas sobre casos específicos. Uma sociedade livre necessita, certamente, de meios permanentes para restringir os poderes do governo, seja qual for o objetivo do momento. E a Constituição que a nova nação americana elaboraria para seu uso devia ser definitivamente não apenas uma regulamentação da origem do poder, mas também uma Constituição que garantisse a liberdade, uma Constituição que protegesse o indivíduo contra toda coerção arbitrária.

#### 4. As Constituições Estaduais e as Declarações de Direitos

Os onze anos que transcorreram entre a Declaração da Independência e a estruturação

da Constituição Federal foram para os treze novos Estados um período de experimentação dos princípios do constitucionalismo. Em alguns aspectos, as constituições de cada Estado mostram mais claramente do que a Constituição da União, em sua forma definitiva, que a limitação do poder governamental foi o objeto do constitucionalismo. Isto se evidencia, sobretudo, no destaque sempre dado aos direitos individuais invioláveis nelas contidos, como parte dos textos constitucionais ou enumerados em Declarações de Direitos separadas. <sup>372</sup> Embora tais declarações em geral nada mais fossem do que uma reafirmação dos direitos que, de fato, os habitantes da colônia haviam desfrutado, <sup>373</sup> ou pensavam que sempre deveriam ter desfrutado, e a maioria dos outros direitos nelas contidos houvesse sido formulada apressadamente, tendo em vista questões de momento, denotam claramente o que o constitucionalismo significava para os americanos. Aqui e ali as declarações antecipavam a maioria dos princípios que haveriam de inspirar a Constituição Federal. <sup>374</sup> A principal preocupação de todos os cidadãos, como mostrava a Declaração de Direitos que precedeu a Constituição de Massachusetts, de 1780, era que o governo fosse um “governo de leis e não de homens”. <sup>375</sup>

A mais famosa dessas Declarações de Direitos, a da Virgínia, formulada e adotada antes da Declaração da Independência e inspirada nas declarações inglesa e coloniais precedentes, serviu, de um modo geral, de protótipo não só para as dos outros Estados, mas também para a Declaração francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, e, por intermédio dessa, para todos os documentos europeus do mesmo teor. <sup>376</sup> Em sua essência, as várias Declarações de Direitos dos Estados americanos e suas principais cláusulas são hoje conhecidas por todos. <sup>377</sup> No entanto, vale a pena mencionar algumas dessas cláusulas que aparecem apenas ocasionalmente, como a proibição de leis retroativas, estabelecida em quatro das Declarações dos Direitos estaduais, ou a de “monopólios e concessões perpétuas” que podemos encontrar em duas. <sup>378</sup> Também se deve destacar a maneira enfática com a qual algumas das constituições formulam o princípio da separação de poderes, <sup>379</sup> sem dúvida porque, na prática, esse princípio era muito mais infringido do que respeitado. Outra característica constante, que ao leitor de hoje pode parecer um recurso retórico e que, entretanto, para os cidadãos da época era muito importante, é a invocação dos “princípios fundamentais do governo de uma sociedade livre”, contida em várias constituições, <sup>380</sup> e a insistente advertência de que “para preservar a dádiva da liberdade é absolutamente necessário voltar com frequência aos princípios fundamentais”. <sup>381</sup>

De fato, muitos desses admiráveis princípios em grande parte não passaram de teoria e os legislativos dos Estados chegaram quase a exigir poderes absolutos, como o Parlamento britânico fizera no passado. Realmente, “na maioria das constituições revolucionárias, o Legislativo foi um organismo verdadeiramente onipotente, enquanto o Executivo era um organismo fraco. Quase todos estes instrumentos conferiram ao Legislativo poder praticamente ilimitado. Seis textos constitucionais nada continham no sentido de impedir

que o Legislativo emendasse a Constituição mediante um processo ordinário”. <sup>382</sup> Mesmo nos textos em que isto estava previsto, o Legislativo freqüentemente desprezou, de forma despótica, o texto constitucional e principalmente aqueles direitos não expressos dos cidadãos que tais constituições deveriam proteger. Por outro lado, a elaboração de salvaguardas explícitas contra tais abusos levou muito tempo. A lição principal que se pode tirar do período da Confederação foi a comprovação de que simplesmente transpor o texto constitucional para o papel não contribuiria para alterar a situação, a menos que se criasse um mecanismo explícito para fazê-lo cumprir. <sup>383</sup>

## 5. A Descoberta do Federalismo: Divisão do Poder Significa Limitação do Poder

Faz-se muito alarde em torno do fato de que a Constituição americana é fruto de um projeto, pois pela primeira vez na História moderna um povo organizava por deliberação geral o tipo de governo sob o qual pretendia viver. Os próprios americanos tinham plena consciência da natureza singular de sua realização e, de certo modo, pode-se dizer que foram guiados por um espírito de racionalismo, pelo desejo de uma Constituição planejada e de um método pragmático mais próximos da “tradição francesa” do que da “tradição britânica”. <sup>384</sup> Sua atitude foi freqüentemente fortalecida por uma desconfiança geral em termos de tudo que era tradicional e um exuberante orgulho pelo fato de que a nova estrutura representava uma realização exclusivamente sua. Esta atitude era bastante justificada, aliás, embora ainda essencialmente equivocada. Vale a pena observar que a estrutura de governo que emergiu finalmente do processo diferia significativamente de qualquer estrutura prevista e que, em grande parte, era fruto de acidentes históricos ou da aplicação de princípios antigos a uma nova situação. Todas as inovações contidas na Constituição Federal foram resultado da aplicação de princípios tradicionais a problemas determinados, ou surgiram como conseqüências vagamente reconhecidas de idéias gerais.

Quando a Convenção Federal, encarregada de “adequar devidamente a Constituição Federal às exigências da União”, se reuniu em Filadélfia em maio de 1787, os líderes do movimento federalista encontraram-se diante de dois problemas. Embora todos concordassem que os poderes da Confederação eram insuficientes e deveriam ser fortalecidos, persistia a preocupação fundamental de limitar os poderes do governo como tal. Outro motivo, não menos importante, da reforma era o de reduzir os poderes que os legislativos dos Estados se arrogavam. <sup>385</sup> A experiência da primeira década de independência havia apenas contribuído para enfatizar menos a proteção contra um governo arbitrário e mais a criação de um governo comum efetivo; mas também havia oferecido novas razões para se suspeitar do uso do poder pelas legislaturas dos Estados. Evidentemente, ninguém previu que a solução do primeiro problema propiciaria também a resposta para o segundo e que a transferência de certos poderes essenciais para um governo central, enquanto os outros poderes continuariam a ser exercidos pelos Estados, proporcionaria um limite efetivo para o governo como um todo. Atribui-se a Madison “a

idéia de que salvaguardar ao mesmo tempo direitos privados e conceder poderes adequados ao governo nacional constituía, afinal, o mesmo problema, na medida em que um governo nacional fortalecido poderia ser o elemento de equilíbrio contra as crescentes prerrogativas dos legislativos estaduais”. <sup>386</sup> Assim, chegou-se à grande descoberta da qual Lord Acton mais tarde diria: "O federalismo tem sido a mais eficaz e a mais adequada forma de controle à qual a democracia pode ser submetida. (...) O sistema federal limita e restringe o poder soberano porque o divide e concede ao governo apenas certos direitos definidos. É o único modo de moderar não só a maioria, como também o poder de todo o povo, ao mesmo tempo em que proporciona bases mais sólidas para uma segunda câmara, que tem sido considerada essencial para a garantia da liberdade em todas as autênticas democracias”. <sup>387</sup>

Nem sempre se compreende por que a divisão de poderes entre diferentes autoridades reduz necessariamente o poder que qualquer indivíduo pode exercer. Não se trata simplesmente de que as diferentes autoridades, por proteger sua área de atuação, impeçam reciprocamente os excessos de mando. Mais importante do que isso é o fato de certas formas de coerção exigirem o emprego conjunto e coordenado de diferentes poderes ou a utilização de vários meios e, se esses meios se encontram em diversas mãos, ninguém poderá exercer tal coerção. O exemplo mais comum é dado por muitas formas de controle da atividade econômica que só se mostram efetivas se a autoridade que as exerce pode controlar também o movimento de pessoas e bens dentro das fronteiras do território. Caso a autoridade não disponha de tal poder, ainda que tenha o de controlar os acontecimentos internos, não poderá implementar medidas que requeiram o emprego conjunto de ambos. O governo federal é assim, em um sentido muito explícito, um governo limitado. <sup>388</sup>

A outra característica importante da Constituição, relevante em nosso estudo, é a disposição que garante os direitos individuais. A razão pela qual, em princípio, se decidiu não incluir uma Declaração de Direitos na Constituição, e as considerações que mais tarde persuadiram até aqueles que, inicialmente, se opuseram a tal decisão são também significativas. A posição contrária à inclusão foi exposta por Alexander Hamilton em *The Federalist*: “As Declarações de Direitos não são só desnecessárias na Constituição proposta, mas até perigosas. Elas conteriam várias exceções a poderes não outorgados e, exatamente por isso, dariam um pretexto plausível para os governantes se arrogarem mais do que foi concedido. Pois, por que afirmar que certas coisas não devem ser feitas se não há poderes para fazê-las? Por exemplo, por que se deveria dizer que a liberdade de imprensa não deve ser restringida, quando não se concedem poderes para que tais restrições possam ser impostas? Não digo que tal disposição conferiria um poder regulador, mas é evidente que ensinaria a indivíduos dispostos à usurpação um bom pretexto para reclamar este poder. Tais homens poderiam recomendar, aparentemente com razão, que se eximisse a Constituição do absurdo de dispor contra o abuso de uma autoridade não concedida e que as disposições contra a restrição da liberdade de

imprensa implicariam claramente que a prerrogativa de prescrever normas adequadas relativas a ela caberia ao governo nacional. Este é um exemplo das numerosas interpretações que poderiam ser dadas à doutrina dos poderes contidos na letra da Constituição, caso nos deixássemos levar por um entusiasmo insensato pelas Declarações de Direitos”. [389](#)

A objeção básica, portanto, consistia na idéia de que a Constituição pretendia proteger uma gama de direitos individuais muito mais ampla do que qualquer documento poderia enumerar exaustivamente e de que a enumeração explícita de alguns desses direitos provavelmente seria interpretada como se os restantes não gozassem de proteção. [390](#) A experiência demonstrou que era perfeitamente razoável temer que nenhuma Declaração de Direitos poderia englobar todos os direitos contidos nos “princípios gerais que são comuns às nossas instituições” [391](#) e que destacar alguns poderia fazer supor que os outros não estariam protegidos. Por outro lado, logo se reconheceu que a Constituição conferiria ao governo poderes que poderiam ser empregados para infringir direitos individuais, se tais direitos não fossem especialmente protegidos, e que, como alguns destes direitos haviam sido mencionados no texto constitucional, seria útil acrescentar uma lista mais extensa. “Uma Declaração de Direitos”, comentou-se mais tarde, “é importante e freqüentemente pode ser indispensável, sempre que contribua para uma definição mais precisa dos poderes realmente concedidos pelo povo ao governo. Essa é a base de todas as Declarações de Direitos na Grã-Bretanha, das constituições e leis coloniais e das constituições estaduais” e “uma Declaração de Direitos é uma importante salvaguarda contra a conduta opressiva e injusta por parte do próprio povo”. [393](#)

Contra este perigo (tão claramente percebido na época), introduziu-se o cuidadoso dispositivo (na Nona Emenda) pelo qual “a enumeração de certos direitos na Constituição não deve ser interpretada como negação ou menosprezo de outros que o povo detém”, disposição cujo significado foi completamente esquecido mais tarde. [394](#)

Mencionaremos de passagem outra característica da Constituição americana para que o leitor não pense que a admiração dos defensores da liberdade pela Constituição [395](#) se estende necessariamente também a esse aspecto, em particular por ser produto da mesma tradição. A doutrina da separação dos poderes levou à formação de uma república presidencial na qual o chefe de Estado recebe seu poder diretamente do povo, e, conseqüentemente, não precisa pertencer ao partido que controla o Legislativo. Veremos mais tarde que o objetivo ao qual esse mecanismo visa independe totalmente da interpretação da doutrina na qual ele se baseia. Não está clara a conveniência de se criar esse obstáculo ao Executivo e é possível que as outras virtudes da Constituição americana se tornariam ainda mais evidentes se não estivessem conjugadas a esse aspecto.

## 6. A Evolução da “Judicial Review” (\*)

Se considerarmos que o principal objetivo da Constituição era fundamentalmente limitar o poder dos legislativos, torna-se evidente que era preciso adotar medidas para aplicar tais restrições, do mesmo modo pelo qual as outras leis são aplicadas, ou seja, por meio dos tribunais de justiça. Portanto, não surpreende que um historiador judicioso tenha afirmado que “a *judicial review*, longe de ser uma invenção americana, é tão velha quanto o próprio direito constitucional e sem ela nunca se teria chegado ao constitucionalismo”.<sup>396</sup> Em virtude do caráter do movimento que conduziu ao projeto de uma Constituição escrita, deve realmente parecer curioso que se tenha discutido a necessidade de tribunais capazes de declarar a inconstitucionalidade das leis.<sup>397</sup> De qualquer maneira, o fato importante é que para alguns redatores da Constituição a *judicial review* era um elemento necessário e evidente de uma Constituição e, quando se apresentou a ocasião de defender sua posição nos primeiros debates após sua adoção, foram suficientemente explícitos em seus pronunciamentos,<sup>398</sup> e, por decisão do Supremo Tribunal, logo ela se tornou a lei da nação. A *judicial review* já havia sido aplicada pelos tribunais com respeito às constituições dos Estados (em alguns casos, mesmo antes da adoção da Constituição Federal),<sup>399</sup> embora nenhuma das constituições estaduais a tivesse previsto explicitamente, e parecia óbvio que os tribunais federais devessem ter o mesmo poder quanto à Constituição Federal. O parecer do presidente do Supremo Tribunal, Marshall, no processo *Marbury versus Madison*, no qual ele estabeleceu o princípio, tornou-se merecidamente famoso pela maneira magistral com a qual sintetizou a lógica de uma Constituição escrita.<sup>400</sup> Ressaltou-se muitas vezes que, durante 54 anos a partir daquela decisão, o Supremo Tribunal não teve uma nova ocasião de reafirmar tal poder. Porém, deve-se destacar que os tribunais estaduais utilizaram com freqüência, durante esse período, o poder correspondente e que o fato de o Supremo Tribunal não ter utilizado esse poder seria significativo somente se ele se tivesse omitido de fazê-lo em casos nos quais cabia utilizá-lo.<sup>401</sup> Além disso, não há dúvida de que, precisamente nesse período, toda a doutrina da Constituição em que se baseara a *judicial review* chegou ao grau máximo de evolução. Durante esses anos, surgiu uma literatura singular sobre as garantias legais da liberdade individual, que merece um lugar na história da liberdade, ao lado dos grandes debates realizados na Inglaterra nos séculos XVII e XVIII. Num estudo mais completo, as contribuições de James Wilson, John Marshall, Joseph Story, James Kent e Daniel Webster deveriam ser analisadas cuidadosamente. A reação posterior contra a doutrina desses autores ofuscou de certa forma a considerável influência que esta geração de juristas exerceu sobre a evolução da tradição política americana.<sup>(50)</sup>

Em nossa análise, poderemos examinar apenas outro avanço da doutrina constitucional no período. Ou seja, progressivamente se foi comprovando que um sistema constitucional baseado na separação de poderes pressupunha uma nítida distinção entre leis

propriamente ditas e outras medidas do Legislativo que não constituem normas gerais. Nos debates do período, encontramos constantes referências ao conceito de “leis gerais, elaboradas mediante um processo deliberatório, imune a ressentimentos, e deseonhecendo-se a quem irão afetar”.<sup>(51)</sup> Surgiram muitas controvérsias sobre a inconveniência de leis “especiais” em contraposição a leis “gerais”.<sup>402</sup> As decisões judiciais ressaltaram em diversas ocasiões que as leis propriamente ditas deviam ser “leis públicas gerais igualmente aplicáveis a cada membro da comunidade em circunstâncias semelhantes”.<sup>403</sup> Houve várias tentativas de incluir essa distinção nas constituições dos Estados,<sup>404</sup> até que chegou a ser considerada uma das principais limitações à ação do Legislativo. Isso, juntamente com a explícita proibição de leis retroativas contida na Constituição Federal (de certo modo inexplicavelmente restrita às leis criminais por uma decisão inicial do Supremo Tribunal),<sup>405</sup> indica que as normas constitucionais se destinavam a controlar a legislação substantiva.

<sup>50</sup> A respeito da grande influência da filosofia legal sobre a política americana durante o período, ver particularmente Tocqueville, *Democracy*, 1, Cap. XVI, páginas 272-280. Poucos fatos contribuíram para caracterizar melhor a mudança do clima de opinião do que a decadência da fama de homens como Daniel Webster, cujas posições notáveis sobre teoria constitucional foram outrora consideradas clássicas e, hoje, estão em grande parte esquecidas. Ver particularmente suas teses no caso Dartmouth e no processo *Luther versus Borden*, em *Writings and Speeches of Daniel Webster* (ed. National, Vol. X e XI (Boston, 1903]), especialmente X, página 219: “Por lei do país, sem dúvida alguma, entende-se a lei geral, uma lei que ouve antes de condenar, que procede com base em investigações e só emite a sentença depois de julgamento. O que significa que a vida, a liberdade, a propriedade e as imunidades dos cidadãos estarão amparadas pelas normas gerais que regem a sociedade. Tudo aquilo que é aprovado não é, portanto, necessariamente a lei do país”. *Ibid.*, X, página 232, onde salienta que “o povo muito sabiamente escolheu assumir os riscos da desvantagem ocasional derivada da falta de poder, a fim de fixar limites a seu exercício e para que haja uma permanente garantia contra seus abusos”. *Ibid.*, XI, página 224: “Já afirmo que um dos princípios do sistema americano está no poder que o povo tem de limitar seus governos, federal e estadual. O povo assim faz, mas existe outro princípio igualmente verdadeiro e imutável e que, na minha opinião, não é menos importante, pelo qual o povo *limita a si mesmo*. O povo põe limites a seu próprio poder. O povo escolheu a garantia das instituições que estabeleceu frente aos repentinos impulsos das meras maiorias. Todas as nossas instituições estão repletas de exemplos desse fato. Ao constituir as formas de governo, o povo, em obediência ao seu espírito conservador, procurou garantir o que fora estabelecido contra mudanças apressadas, introduzidas por maiorias simples”.

<sup>51</sup> *Ex parte Bollman*, 8 U. S. (4 Cranch) 75, página 46 (1807).

## 7. A Curiosa História do “Due Process” [406\\*](#)

Quando, por volta da metade do século, o Supremo Tribunal teve nova oportunidade de afirmar seu poder de verificar a constitucionalidade das leis aprovadas pelo Congresso, não se questionou a existência deste poder. O que se questionava naquela altura era a natureza das limitações substantivas que a Constituição ou os princípios constitucionais impunham à legislação. Durante certo tempo, as decisões judiciais invocaram livremente a “natureza essencial de todo governo que se baseia em princípios de liberdade” e “os princípios fundamentais da civilização”. Porém, gradualmente, à medida que o ideal de soberania popular foi ganhando influência, aquilo que os adversários de uma enumeração explícita dos direitos protegidos por lei haviam previsto acabou acontecendo; passou-se a aceitar como doutrina que os tribunais não tinham a liberdade de “declarar que uma lei é inaplicável, porque, em seu parecer, se opõe a um suposto *espírito* da Constituição, *que não está, porém, expresso em palavras*”.[406](#) O significado da Nona Emenda foi esquecido e aparentemente continua assim desde essa época. [407](#)

Desse modo, vinculados às disposições explícitas da Constituição, os juízes do Supremo Tribunal se encontraram, durante a segunda metade do século, em uma posição de certa maneira peculiar, ao se depararem com determinados usos do poder legislativo que, em sua opinião, a Constituição tivera a intenção de impedir, mas não proibia expressamente. Na realidade, inicialmente eles se privaram de uma arma que a Emenda Catorze poderia oferecer. A disposição segundo a qual “nenhum Estado aprovará ou aplicará qualquer lei que possa limitar os privilégios ou imunidades dos cidadãos dos Estados Unidos” já estava, em cinco anos, reduzida à “nulidade, na prática”, por decisão do Supremo Tribunal. [408](#) No entanto, a segunda parte da mesma cláusula da emenda - “Nenhum Estado privará pessoa alguma de sua vida, liberdade ou propriedade sem a devida aplicação da lei, nem negará a pessoa alguma, dentro de sua jurisdição, a proteção das leis gerais” - iria assumir importância inteiramente imprevista.

A cláusula da “devida aplicação da lei” daquela emenda reitera, com referência explícita à legislação dos Estados, aquilo que a Quinta Emenda já tinha estabelecido e várias constituições estaduais igualmente haviam declarado. Em geral, o Supremo Tribunal interpretara a primitiva disposição, segundo aquilo que indubitavelmente foi o significado original da expressão “o devido processo de aplicação da lei” (“*due process for the enforcement of law*”). Entretanto, nos últimos 25 anos do século, quando, por um lado, se tornara doutrina indiscutível que somente a letra da Constituição podia justificar a declaração da inconstitucionalidade das leis, pelo Supremo Tribunal, e quando, por outro lado, eram cada vez mais numerosas as leis que pareciam contrárias ao espírito da Constituição, o Supremo valeu-se da oportunidade e passou a interpretar as leis processuais como normas substantivas. As cláusulas da “devida aplicação da lei” das emendas Quinta e Catorze eram as únicas que mencionavam a propriedade privada na Constituição. Durante os cinquenta anos seguintes, tais cláusulas passaram assim a

constituir a base sobre a qual o Supremo Tribunal erigiu um corpo de leis concernentes não só às liberdades individuais como ao controle estatal da vida econômica, incluindo o uso do poder coercitivo do Estado e do poder de taxaço.<sup>409</sup>

As consequências dessa evolução histórica peculiar, e em parte acidental, não oferecem dados suficientes para justificar uma análise mais delongada das intrincadas questões do atual direito constitucional americano delas decorrentes. São poucos os que consideram satisfatória a situação que resultou disso. Amparado em autoridade tão vaga, o Supremo Tribunal foi levado a julgar, inevitavelmente, não se determinada lei ultrapassava os poderes específicos concedidos aos legislativos, ou se a legislação infringia as normas gerais, escritas ou não, que a Constituição, em princípio, deveria defender, e sim se os fins para os quais o Legislativo utilizava seus poderes eram aceitáveis. A questão que se apresentava então era se os fins aos quais os poderes visavam eram “razoáveis”<sup>410</sup> ou, em outras palavras, se, no caso particular, a necessidade justificaria o uso de certos poderes, que em outras situações não se admitiriam. O Supremo Tribunal estava claramente exorbitando de suas funções judiciais e arrogando-se poderes que pertenciam ao Legislativo. Isso acabou conduzindo a conflitos com a opinião pública e com o Executivo, nos quais a autoridade do Supremo Tribunal ficou um tanto abalada.

## 8. A Grande Crise de 1937

Embora a maioria dos americanos considere esse fato da História recente bastante conhecido, não podemos ignorar completamente em nosso estudo o ápice da luta que se travou entre o Executivo e o Supremo Tribunal e que, desde o tempo de Theodore Roosevelt e da campanha promovida contra o Supremo pelos progressistas seguidores do senador Robert M. La Follette, constituía tema de destaque no cenário político americano. Se, de um lado, o conflito de 1937 forçou o Supremo Tribunal a ceder em suas posições extremadas, por outro, levou a uma reafirmação dos princípios fundamentais da tradição americana, cuja importância é perene.

Quando a mais grave depressão econômica dos tempos modernos chegou ao opogeu, a Presidência dos Estados Unidos foi ocupada por uma dessas extraordinárias pessoas que Walter Bagehot imaginava quando escreveu: “um homem dotado de vocação extraordinária, voz atraente e inteligência limitada, que proclama e insiste que as obras públicas não são apenas boas em si, mas também o melhor de todos os bens e a matriz de todo bem”. <sup>411</sup> Plenamente convencido de saber melhor que ninguém o que era necessário, Franklin D. Roosevelt acreditava que a função da democracia, em tempo de crise, consistia em conferir poderes ilimitados ao homem em que se confiava, mesmo que com isso se “forjassem novos instrumentos de poder que, em certas mãos, poderiam ser perigosos”. <sup>412</sup>

Era inevitável que essa atitude, que considerava quase todos os meios legítimos, desde que os fins fossem desejáveis, logo provocasse um confronto direto com o Supremo Tribunal, que durante meio século havia julgado habitualmente a “razoabilidade” da legislação. Provavelmente, o Supremo Tribunal, com sua mais espetacular sentença, ao recusar unanimemente a lei que criava a Administração da Recuperação Nacional (*National Recovery Administration Act*), não só salvou o país de uma medida mal concebida, como também atuou dentro dos direitos que a Constituição lhe conferia. No entanto, a partir desse momento, a pequena maioria conservadora do Supremo Tribunal começou a anular, uma após outra, por motivos muito mais discutíveis, as medidas do presidente, até que este se convenceu de que a única possibilidade de fazê-las aprovar estava em restringir os poderes do Supremo ou alterar sua composição. A luta chegou a seu ponto decisivo na discussão daquilo que ficou conhecido como a *Court Packing Bill* <sup>413</sup>. No entanto, a reeleição de Roosevelt, em 1936, por maioria sem precedentes, reforçou suficientemente sua posição para que ele tentasse tais alterações e aparentemente também convenceu o Supremo de que o programa presidencial contava com grande apoio. Quando, conseqüentemente, o Supremo cedeu em sua intransigência e não só inverteu sua atitude em relação a alguns pontos fundamentais como, de fato, abandonou o uso da cláusula referente à “devida aplicação da lei” como restrição substantiva à legislação, o presidente perdeu seus mais fortes argumentos. No fim, a medida presidencial foi totalmente derrotada no Senado, onde o partido de

**Roosevelt detinha esmagadora maioria, e o prestígio do presidente sofreu profundo golpe no exato momento em que ele havia alcançado o ponto mais alto de sua popularidade.**

**Graças à brilhante reafirmação do papel tradicional do Supremo formulada no relatório da Comissão Judicial do Senado, o episódio constitui uma conclusão adequada a esta análise da contribuição americana ao ideal de liberdade dentro da lei. Só podemos citar aqui alguns dos trechos mais característicos do documento. Sua declaração de princípios parte do pressuposto de que a preservação do sistema constitucional americano é “incomensuravelmente mais importante... que a imediata adoção de qualquer legislação, por mais benéfica que possa ser”. O documento defende “a continuidade e perpetuação do governo e império da lei em contraposição ao governo e império dos homens, e com isso estamos apenas reafirmando os princípios básicos da Constituição dos Estados Unidos”. E prossegue afirmando: “Se o tribunal de última instância tiver de responder à opinião predominante em dado momento, imposta politicamente, tal tribunal acabará, em definitivo, por se submeter à pressão da opinião pública do momento, que poderá estar impregnada das paixões da turba, avessa à consideração mais calma e duradoura. (...) Não há nos escritos e nas ações dos grandes estadistas uma filosofia de governo de um país livre mais duradoura nem melhor do que a que se encontra nas decisões do Supremo Tribunal quando trata dos grandes problemas de tal governo com referência aos direitos humanos”. [414](#)**

**Jamais um Legislativo rendeu maior homenagem ao próprio tribunal que limitava seus poderes. E ninguém que se recorde desses acontecimentos, nos Estados Unidos, pode duvidar de que expressava os sentimentos da grande maioria da população. [415](#)**

## 9. A Influência do Modelo Americano

Apesar do impressionante êxito da experiência americana no campo do constitucionalismo - e não conheço outra Constituição escrita que tenha perdurado a metade do tempo -, ainda é uma experiência no sentido de uma nova forma de ordenação do governo e não devemos

acreditar que contenha toda a sabedoria na matéria. As principais características da Constituição americana cristalizaram-se em um estágio tão inicial do conhecimento do significado de uma Constituição e tão pouco uso se fez do poder de emendá-la para incluir no documento escrito as lições aprendidas, que, em certos aspectos, as partes não escritas da Constituição são mais instrutivas que seu texto. De qualquer modo, para o propósito do nosso estudo, os princípios gerais nos quais se baseia são mais importantes que suas características particulares.

O ponto fundamental é que nos Estados Unidos se estabeleceu que o Legislativo está sujeito a normas gerais; que deve tratar de determinados problemas de maneira tal que o princípio básico pode também ser aplicado em outros casos; e que, se o Legislativo infringe um princípio observado até o momento, embora talvez nunca explicitamente declarado, deve reconhecer tal fato e submetê-lo a um elaborado processo com o fim de verificar se as convicções básicas do povo realmente mudaram. *A judicial review* não constitui um obstáculo absoluto para as mudanças; na pior das hipóteses pode atrasar o processo e fazer o organismo que elabora a Constituição repudiar ou reafirmar o princípio em questão.

A utilização de princípios gerais para cercear o governo em sua tentativa de alcançar objetivos imediatos constitui, de certo modo, uma precaução contra a desorientação. Para isso, *a judicial review* requer como complemento o emprego usual de um instrumento semelhante ao referendo: uma convocação do povo em geral para que decida em matéria de princípios gerais. Além disso, um governo que pode exercer a coerção sobre os cidadãos somente de acordo com leis gerais preestabelecidas e duradouras, mas não para fins específicos e temporários, não é compatível com qualquer tipo de ordem econômica. Se se prescreve que a coerção seja utilizada apenas da forma prevista pelas normas gerais, o governo estará impedido de empreender certas tarefas. Assim, é verdade que, “despojado de todas as suas capas, liberalismo é constitucionalismo, ‘um governo de leis e não de homens’ ”, <sup>416</sup> sempre que por liberalismo entendamos aquilo que ainda significava nos Estados Unidos durante a luta do Supremo Tribunal, em 1937, quando o “liberalismo” dos defensores do Supremo foi atacado como filosofia de uma minoria. <sup>416b</sup> Nesse sentido os americanos defenderam a liberdade ao defender a Constituição. Veremos agora como, no continente europeu, no começo do século XIX, o movimento liberal, inspirado no exemplo americano, passou a considerar seu objetivo principal a instituição do constitucionalismo e do Estado de Direito.



# *CAPÍTULO XIII - O Liberalismo e a Burocracia: o Rechtsstaat*

“Como pode haver limites definidos ao poder supremo, se ele visa a uma felicidade geral indefinida, sempre sujeita à sua interpretação? Deverão os príncipes ser considerados os pais do povo, mesmo que seja grande o risco de se tornarem também seus déspotas?” (417)

G. H. VON BERG

## 1. A Reação ao Absolutismo

Na maioria dos países do continente europeu, por volta da metade do século XVII, duzentos anos de governo absoluto haviam destruído as tradições de liberdade. Embora algumas das concepções mais antigas tivessem sido transmitidas e desenvolvidas pelos teóricos do direito natural, o impulso principal que levou a um renascimento veio do outro lado do canal da Mancha. No entanto, à medida que o novo movimento ia crescendo, defrontava-se com uma situação diferente da que havia na América na mesma época ou da que existira na Inglaterra cem anos antes.

Este novo fator era a poderosa máquina administrativa centralizada, criada pelo absolutismo, um corpo de administradores profissionais convertidos nos principais governantes do povo. Essa burocracia se ocupava muito mais com o bem-estar e as necessidades do povo do que se esperava ou do que podia fazer o governo limitado do mundo anglo-saxônio. Assim, em uma primeira etapa do movimento, os liberais do continente europeu tiveram de enfrentar problemas que na Inglaterra e nos Estados Unidos só apareceram muito mais tarde e de maneira tão gradual, que houve poucas oportunidades para debates sistemáticos.

O grande objetivo do movimento contra o poder arbitrário consistiu, desde o princípio, em implantar o Estado de Direito. Não somente os intérpretes das instituições inglesas - o mais importante dos quais era Montesquieu - apresentavam o governo da lei como a essência da liberdade; mesmo Rousseau, que chegou a ser o principal inspirador de uma tradição diferente e oposta, concluiu: “O grande problema da política - que comparo ao da quadratura do círculo em geometria - [é] encontrar uma forma de governo que coloque a lei acima dos homens”.<sup>418</sup> Seu conceito ambivalente da “vontade geral” também conduziu a importantes especulações sobre o conceito de Estado de Direito. A lei deveria ser geral, não apenas no sentido de constituir a vontade de todos, como também em relação aos seus objetivos: “Quando digo que o objetivo da lei é sempre geral, entendo com isso que a lei sempre considera a matéria em termos gerais e as ações em termos abstratos, e nunca determinado indivíduo ou uma ação particular. Por exemplo, uma lei pode instituir privilégios, mas não deve nomear aqueles que os usufruirão. A

lei pode criar várias classes de cidadãos e mesmo indicar as condições que darão acesso a cada classe, mas não deve dispor sobre a admissão de determinada pessoa; pode estabelecer um governo monárquico com sucessão hereditária, mas não deve escolher o rei ou nomear a família real. Em suma, tudo que se refere a um indivíduo em particular deve estar fora do âmbito da autoridade legislativa”. [419](#)

## 2. Os Objetivos Frustrados da Revolução Francesa

A Revolução de 1789 foi, portanto, universalmente saudada, para citar a definição memorável do historiador Michelet, como “l'avènement de la loi”. [420](#) Como A. V. Dicey escreveu mais tarde, “a Bastilha foi o símbolo exterior, visível, do poder sem lei. Sua queda foi considerada no resto da Europa o verdadeiro prenúncio daquele Estado de Direito que já existia na Inglaterra”. [421](#) A celebrada “Déclaration des droits de l’homme et du citoyen”, com as suas garantias de direitos individuais e a afirmação do princípio da separação de poderes, que ela apresentava como parte essencial de toda Constituição, visava ao estabelecimento de uma estrita soberania da lei. [422](#) E os primeiros esforços para elaborar a Constituição caracterizaram-se como penosas e frequentemente pedantes tentativas de definição das concepções básicas de um governo da lei. [423](#)

Embora, originalmente, a Revolução se inspirasse no ideal do Estado de Direito, [424](#) é duvidoso que tenha contribuído realmente para o progresso deste. Como a vitória coube ao mesmo tempo ao ideal da soberania popular e ao ideal do Estado de Direito, logo este ficou relegado ao segundo plano. Imediatamente surgiram outras aspirações que não se poderiam conciliar facilmente com ele. [425](#) Aparentemente, nenhuma revolução violenta contribui para aumentar o respeito pela lei. Um líder como Lafayette podia invocar o “império da lei” em contraposição ao “império dos porretes”, porém em vão. O efeito geral do “espírito revolucionário” encontra, provavelmente, sua melhor definição nas palavras que o principal autor do Código Civil francês pronunciou ao apresentá-lo à assembléia: “Essa ardente determinação de sacrificar violentamente todos os direitos a um objetivo revolucionário e não mais admitir outra ponderação além de uma idéia vaga e mutável do interesse que o Estado exige”. [426](#)

O fator decisivo que tornou tão infecundos os esforços da Revolução para ampliar a liberdade individual foi o fato de que a própria Revolução criou a idéia de que, como finalmente o poder tinha sido colocado nas mãos do povo, todas as salvaguardas contra o abuso deste poder se haviam tornado desnecessárias. Pensava-se que a instauração da democracia impediria automaticamente o uso arbitrário do poder. Não obstante, os representantes eleitos do povo logo mostraram que estavam muito mais preocupados com que os órgãos executivos atendessem aos seus objetivos do que em proteger os indivíduos contra o poder do Executivo. Embora, em muitos aspectos, a Revolução Francesa houvesse sido inspirada pela americana, nunca pôde alcançar o principal resultado desta: uma Constituição que limitasse os poderes da legislação. [427](#) Além disso, desde o começo

da Revolução, os princípios básicos de igualdade perante a lei foram ameaçados pelas novas exigências dos precursores do moderno socialismo, que reivindicavam uma *égalité de fait* em lugar de uma simples *égalité de droit*.

### 3. O Liberalismo Pós-revolucionário na França

A única coisa que a Revolução não alterou e que, como demonstrou tão bem Tocqueville, <sup>429</sup> sobreviveu a todas as vicissitudes das décadas subsequentes, foi o poder das autoridades administrativas. De fato, a interpretação literal do princípio da separação dos poderes, que ganhara aceitação na França, serviu para fortalecer os poderes da administração e foi amplamente usada para proteger as autoridades administrativas contra qualquer interferência dos tribunais, contribuindo assim para fortalecer, e não para limitar, o poder do Estado.

O regime napoleônico, que se seguiu à Revolução, estava necessariamente mais preocupado em aumentar a eficiência e o poder da máquina administrativa do que em garantir a liberdade do indivíduo. Contra esta tendência, a liberdade dentro da lei, que mais uma vez se tornou a palavra de ordem durante o curto intervalo da Monarquia de Julho, avançou muito pouco. <sup>430</sup> A República praticamente não se preocupou em proteger sistematicamente o indivíduo contra o poder arbitrário do Executivo. Na realidade, foi a situação que predominou na França durante a maior parte do século XIX que fez o “direito administrativo” ganhar a péssima notoriedade que há tanto tempo o caracteriza no mundo anglo-saxônio.

É verdade que, no interior da máquina administrativa, se desenvolveu gradualmente um novo poder que foi assumindo, cada vez mais, a função de limitar os poderes discricionários dos órgãos administrativos. O Conseil d’Etat, criado unicamente para garantir que as intenções do Legislativo fossem fielmente postas em prática, nos tempos modernos evoluiu de tal forma que, como os estudiosos anglo-saxônios descobriram recentemente um tanto surpresos, <sup>431</sup> dá ao cidadão mais proteção contra a ação discricionária das autoridades administrativas do que na Inglaterra contemporânea. O que ocorreu na França repercutiu muito mais do que os acontecimentos na Alemanha, no mesmo período. Neste país, a perpetuação das instituições monárquicas nunca permitiu que uma atitude de ingênua confiança na eficácia automática do controle democrático do Governo levasse a equívocos. A sistemática análise do problema contribuiu, portanto, para criar uma elaborada teoria dos controles da administração que, embora de curta duração na prática, afetou profundamente a filosofia do direito no continente. <sup>432</sup> E, como as novas teorias do direito que haveriam de conquistar o mundo destruindo em toda parte a supremacia da lei se desenvolveram em contraposição à concepção alemã do Estado de Direito, é importante sabermos um pouco mais a seu respeito.

## 4. Origem da Tradição Germânica do “Rechtsstaat”

Dada a notoriedade que a Prússia alcançou no século XIX, o leitor poderia surpreender-se ao saber que as origens do movimento alemão em favor do Estado de Direito devem ser buscadas nesse país. <sup>433</sup> Entretanto, em alguns aspectos, o regime de despotismo esclarecido do século XVIII foi surpreendentemente moderno naquele país; na realidade, pode-se mesmo dizer que teve conotações quase liberais, no que diz respeito aos princípios legais e administrativos. Quando Frederico II se proclamava o primeiro servidor do Estado, não estava dizendo nenhum absurdo. <sup>434</sup> A tradição, herdada principalmente dos grandes teóricos do direito natural e, em parte, de fontes ocidentais, fortaleceu-se enormemente durante os últimos anos do século XVIII com a influência das teorias morais e legais do filósofo Immanuel Kant.

Os escritores alemães costumam atribuir às teorias de Kant o impulso inicial ao movimento que visava ao *Rechtsstaat*. Embora essa interpretação exagere a originalidade da filosofia do direito de Kant, <sup>442</sup> ele, provavelmente, conferiu a essas idéias a forma com a qual exerceram a máxima influência na Alemanha. A principal contribuição de Kant é certamente uma teoria geral da moral na qual o princípio da supremacia da lei surgia como uma aplicação especial de um princípio mais genérico. Seu famoso “imperativo categórico”, a norma pela qual o homem deve sempre “conduzir-se de tal modo que o motivo que o levou a agir possa tornar-se lei universal”, <sup>443</sup> constitui de fato uma extensão ao campo geral da ética da idéia básica que norteia o ideal da supremacia da lei. Tal imperativo, assim como o ideal da supremacia da lei, oferece apenas um critério ao qual as normas específicas devem conformar-se para que sejam justas. <sup>444</sup> Entretanto, ao enfatizar a necessidade do caráter geral e abstrato de todas as normas para que possam orientar um indivíduo livre, o conceito revelou-se da máxima importância na medida em que preparava o terreno para a posterior evolução do direito.

Não cabe aqui uma análise exaustiva da influência da filosofia kantiana nas questões constitucionais. <sup>445</sup> Limitar-nos-emos a citar o extraordinário ensaio do jovem Wilhelm von Humboldt sobre a obra *Esfera e dever do Estado*, <sup>446</sup> que, ao divulgar o ponto de vista kantiano, não só popularizou a expressão “a garantia da liberdade no âmbito da lei”, comumente utilizada, como também, em certos aspectos, chegou a constituir o protótipo de uma posição extrema; ou seja, Humboldt não só limitou todas as ações coercitivas do Estado à implementação de leis gerais previamente promulgadas, mas também definiu a aplicação da lei como sua *única* função legítima. Isto não está necessariamente implícito no conceito de liberdade individual, o que deixa aberta a questão das outras funções não coercitivas que o Estado pode desempenhar. Foi em grande parte por influência de Humboldt que essas concepções deixaram de ser diferenciadas pelos defensores do *Rechtsstaat* que a ele se seguiram.

## 5. Antecedentes Prussianos

Dois aspectos da evolução do direito na Prússia, no século XVIII, assumiram posteriormente tal importância, que se faz necessário analisá-los mais detalhadamente. O primeiro, com o Código Civil de Frederico II de 1751, <sup>447</sup> é o início efetivo do movimento pela codificação de todas as leis, que se expandiu rapidamente, atingindo seus resultados mais conhecidos nos códigos napoleônicos de 1800-1810. Esse movimento, em seu conjunto, deve ser considerado um dos mais importantes aspectos dos esforços dos países do continente europeu para estabelecer o Estado de Direito, pois determinou, em grande parte, tanto seu caráter geral como o rumo dos progressos que, ao menos em teoria, ultrapassaram o estágio alcançado pelos países de direito consuetudinário.

Evidentemente, mesmo o código legal estruturado do modo mais perfeito não garante aquela imutabilidade e clareza que a supremacia da lei exige, e, portanto, não oferece substituto para uma tradição profundamente arraigada. Tudo isso, porém, não deve fazer passar despercebida a circunstância de que parece existir ao menos um conflito *prima facie* entre o ideal do Estado de Direito e o sistema legal baseado na prática. <sup>448</sup> De fato, segundo o sistema legal baseado na prática, o juiz cria leis de uma forma que não difere essencialmente daquela de um sistema de direito codificado. No entanto, o reconhecimento explícito de que a jurisprudência e a legislação constituem as fontes do direito, embora esteja de acordo com a teoria evolucionista sobre a qual assenta a tradição britânica, tende a obliterar a distinção entre criação e aplicação da lei. Pode-se também perguntar se a tão enaltecida flexibilidade do direito consuetudinário, que favoreceu a evolução do Estado de Direito enquanto esse era o ideal político aceito, não significa também menor resistência às tendências que ameaçam subvertê-lo, tão logo desapareça a vigilância necessária para manter viva a liberdade.

Não há dúvida, pelo menos, de que a codificação levou à formulação explícita de alguns dos princípios gerais implícitos no ideal do Estado de Direito. A conquista mais importante nesse campo foi o reconhecimento formal do princípio “*nullum crimen, nulla poena sine lege*”, <sup>449</sup> que foi incorporado em primeiro lugar no Código Penal austríaco de 1787 <sup>450</sup> e, depois de sua inclusão na Declaração francesa dos Direitos do Homem, passou a fazer parte da maioria dos códigos europeus.

A contribuição mais importante da Prússia no século XVIII à instauração do Estado de Direito encontra-se, entretanto, no âmbito do controle da administração pública. Embora na França a aplicação literal do ideal da separação dos poderes tenha contribuído para isentar a ação administrativa do controle judicial, o que acontecera na Prússia levou ao caminho oposto. O ideal que afetou profundamente o movimento liberal do século XIX foi aquele segundo o qual todo exercício do poder administrativo sobre a pessoa ou propriedade do cidadão deveria estar sujeito à *judicial review*. A experiência mais avançada nesse sentido, uma lei de 1797, que se aplicava apenas às novas

províncias orientais da Prússia, embora concebida para servir de modelo geral, acabou sujeitando todas as disputas entre autoridades administrativas e cidadãos privados à jurisdição dos tribunais ordinários. [451](#) Isto constituiu um dos principais protótipos do debate sobre o *Rechtsstaat*, durante os oitenta anos seguintes.

## 6. O “Rechtsstaat”, enquanto Ideal do Movimento Liberal

A partir desses conceitos básicos, no começo do século XIX, desenvolveu-se sistematicamente a concepção teórica do Estado de Direito, o *Rechtsstaat*,<sup>452</sup> que chegou a ser, juntamente com o ideal de constitucionalismo, o principal objetivo do novo movimento liberal.<sup>453</sup> Quer isso tivesse ocorrido sobretudo porque, na época em que se iniciava o movimento alemão, o precedente americano já era melhor conhecido e compreendido do que na época da Revolução Francesa, quer porque, na Alemanha, a evolução se desse no âmbito de uma monarquia constitucional, e não de uma república, sendo portanto menos vulnerável à ilusão de que os problemas se resolveriam automaticamente com o advento da democracia, foi na Prússia que o objetivo central do movimento liberal se tornou a limitação do governo por uma Constituição e especialmente a limitação de toda atividade administrativa mediante leis que os tribunais se encarregariam de fazer cumprir.

De fato, os teóricos alemães da época costumavam argumentar explicitamente contra a “jurisprudência administrativa”, no sentido em que esse termo era ainda aceito na França; isto é, contra os organismos quase judiciais da máquina administrativa, fundamentalmente criados mais para velar pela execução da lei do que para proteger a liberdade do cidadão. A doutrina, expressa por um dos magistrados do Supremo Tribunal de um Estado da Alemanha meridional, segundo a qual, “sempre que surja uma dúvida sobre a adequada fundamentação de algum direito individual ou sobre sua violação por ato oficial, a questão deve ser decidida pelos tribunais ordinários”,<sup>454</sup> teve aceitação bastante rápida. Quando, em 1848, o Parlamento de Frankfurt tentou redigir uma Constituição para toda a Alemanha, inseriu no texto a cláusula de que a “justiça administrativa” (tal como se entendia na época) devia acabar e as violações de direitos individuais passariam a estar submetidas à competência dos tribunais de justiça.<sup>455</sup>

Mas a esperança de que a instauração da monarquia constitucional nos Estados alemães conduziria efetivamente ao ideal do Estado de Direito logo foi frustrada. As novas constituições representaram um avanço muito pequeno nesse sentido e em breve descobriu-se que, apesar de “a Constituição ter sido promulgada e o *Rechtsstaat* proclamado, na realidade o Estado policial continuava vigorando. Quem iria ser o guardião da lei e de seu princípio individualista dos direitos fundamentais? Única e exclusivamente aquela mesma administração, de cuja tendência à expansão e à ação tais leis fundamentais pretendiam livrar o indivíduo”.<sup>456</sup> De fato, durante os vinte anos seguintes, a Prússia passou a ser conhecida como um Estado policial e no seu Parlamento travaram-se as mais árduas batalhas em torno do princípio do *Rechtsstaat*,<sup>457</sup> até que a solução do problema tomou forma. Durante algum tempo, pelo menos na Alemanha setentrional, sobreviveu o ideal pelo qual a supervisão da legalidade dos atos da administração era confiada aos tribunais ordinários.

Este conceito de *Rechtsstaat*, comumente denominado mais tarde *justicialism*, <sup>458</sup> foi logo substituído por um conceito diferente, desenvolvido principalmente por um estudioso da prática administrativa inglesa, chamado Rudolf von Gneist. <sup>459</sup>

## 7. O Problema dos Tribunais Administrativos

Há duas razões pelas quais é possível afirmar que a jurisdição ordinária e a supervisão judicial da administração deveriam ser separadas. Embora ambos os conceitos tenham contribuído para a implantação do sistema de tribunais administrativos na Alemanha e freqüentemente sejam até confundidos, visam a fins completamente diversos e mesmo incompatíveis e devem, portanto, ser claramente diferenciados.

Uma das razões baseia-se no fato de que os problemas levantados nas disputas em torno de atos administrativos exigem um conhecimento dos distintos ramos do direito bem como dos fatos concorrentes, que o juiz comum, especialista principalmente em direito privado ou penal, simplesmente não tem. Trata-se de um argumento de peso e provavelmente definitivo, mas que não justifica uma separação maior, entre os tribunais que julgam disputas privadas e os que julgam disputas administrativas, do que aquela, usual, entre tribunais que se ocupam de assuntos de direito privado, direito comercial ou direito penal. Os tribunais administrativos, separados dos tribunais ordinários somente nesse sentido, poderiam continuar independentes do governo como são estes últimos e tratar unicamente da administração da lei, ou seja, da aplicação de um corpo de normas preexistentes.

Entretanto, os tribunais administrativos independentes também podem ser considerados necessários pela razão totalmente diferente de que disputas em torno da legalidade de um ato que emana da administração não podem ser resolvidas como pura matéria jurídica, uma vez que sempre implicam questões de política ou conveniência governamental. Os tribunais instituídos separadamente para esse fim sempre estarão voltados para os objetivos do governo do momento, nunca podendo ser completamente independentes: eles devem ser parte do aparato administrativo, cabendo-lhes obedecer a uma orientação, pelo menos de seu diretor executivo. Seu objetivo não será tanto a proteção do indivíduo contra a violação de sua esfera privada pelos órgãos governamentais, como garantir que não haja interferência nas intenções e instruções do governo. Constituirão um instrumento para assegurar que os organismos subordinados realizem a vontade do governo (inclusive a do Legislativo) e não um meio de proteção do indivíduo.

A distinção entre estas tarefas só pode ser estabelecida com nitidez e sem ambigüidades quando há um corpo de normas legais e pormenorizadas para guiar e delimitar a atuação da administração. Ela se toma inevitavelmente confusa quando os tribunais administrativos são criados no momento em que a elaboração de tais normas não foi ainda empreendida por legislação e jurisprudência. Em tal situação, uma das tarefas

necessárias destes tribunais consistirá em formular como norma legal aquilo que antes havia sido mera norma interna da administração; Ao fazer isso, tais tribunais encontrarão grande dificuldade em distinguir entre as normas internas de caráter geral e as que expressam tão somente objetivos específicos da política em vigor.

Isto ocorreu na Alemanha nos anos de 1860 e 1870, quando se procurou pôr em prática o ideal, há muito acalentado, do *Rechtsstaat*. A tese que acabou derrotando os velhos argumentos em favor do *justicialism* considerava que seria impraticável deixar aos juízes ordinários, sem especialização adequada, a missão de resolver as intrincadas questões geradas pelos atos administrativos. Por isso, foram criados novos tribunais administrativos que tratariam unicamente de questões legais e teriam total independência, esperando-se que, com o passar do tempo, assumissem um controle estritamente judicial de toda a ação administrativa.

Para os homens que criaram o sistema, especialmente seu principal idealizador, Rudolf von Gneist, e para a maioria dos especialistas alemães em direito administrativo posteriores, a instituição de um sistema de tribunais administrativos independentes foi o feito que coroou o *Rechtsstaat*, a realização definitiva do Estado de Direito, <sup>460</sup> O fato de que ainda se fizessem inúmeras concessões a decisões administrativas, na realidade arbitrárias, pareceu uma falha insignificante e temporária, tornada inevitável pelas condições da época. Os criadores do sistema acreditavam ser necessário, para que o aparato administrativo continuasse funcionando, conceder-lhe, durante certo tempo, amplos poderes discricionários, até que fosse fixado um corpo definitivo de normas de ação.

Dessa maneira, embora do ponto de vista organizacional a criação de tribunais administrativos independentes parecesse a etapa final da estrutura institucional idealizada para garantir o Estado de Direito, a tarefa mais difícil ainda estava por vir. A superposição de um aparato de controle judicial a uma estrutura burocrática firmemente estabelecida se tornaria efetiva somente se a tarefa de legislar continuasse de acordo com o espírito que havia presidido a concepção de todo o sistema. Na realidade, a concretização da estrutura elaborada para servir ao ideal do Estado de Direito coincidiu mais ou menos com o abandono deste mesmo ideal. Justamente na época em que o novo mecanismo foi introduzido, iniciou-se uma importante reviravolta das tendências intelectuais; os conceitos do liberalismo que tinham como objetivo principal o *Rechtsstaat* foram abandonados. Pelos anos de 1870 e 1880, quando nos Estados alemães (e também na França) o sistema de tribunais administrativos alcançou sua configuração final, começou a ganhar força o novo movimento rumo ao socialismo de Estado e ao Estado previdenciário. Conseqüentemente, já arrefecera a disposição para implementar o conceito de governo limitado que as novas instituições visavam a servir, mediante uma gradativa eliminação, por meio de legislação, dos poderes discricionários da administração. De fato, a tendência era, então, ampliar aquelas imperfeições do recém-criado sistema, isentando explicitamente da *judicial review* os poderes discricionários

**exigidos pelas novas tarefas do governo.**

**Assim, o feito alemão demonstrou ser mais significativo na teoria do que na prática, embora sua importância não deva ser menosprezada. Os alemães foram o último povo tocado pela maré liberal antes que esta começasse a refluir. No entanto, foram eles que exploraram de modo mais sistemático as experiências do Ocidente, assimilando-as e aplicando deliberadamente seus ensinamentos aos problemas do Estado administrativo moderno. O conceito de *Rechtsstaat* a que chegaram é o resultado direto do velho ideal da supremacia da lei em uma nação em que a principal instituição a ser cerceada era um complexo aparelho administrativo, e não um monarca ou um Poder Legislativo.<sup>461</sup> Embora os novos conceitos por eles aperfeiçoados nunca tivessem criado raízes firmes, em alguns aspectos representam a última etapa de um progresso contínuo e estão, talvez, melhor adaptados aos problemas de nossa época do que muitas das instituições mais antigas. Como, hoje, o poder do administrador profissional é a principal ameaça à liberdade individual, as instituições aperfeiçoadas na Alemanha com o objetivo de controlar as suas ações merecem um exame mais cuidadoso.**

## 8. Interpretação Equivocada da Tradição Continental na Inglaterra

Uma das razões pelas quais o processo alemão não recebeu muita atenção é que, no final do século passado, as condições vigentes na Alemanha e em outras nações do continente mostravam um agudo contraste entre teoria e prática. Em princípio, o ideal do Estado de Direito havia sido reconhecido há muito tempo; e, embora a eficácia do único avanço institucional importante - os tribunais administrativos - fosse um tanto limitada, constituía uma contribuição valiosa para a solução de novos problemas. Entretanto, no curto período que o recente experimento teve para desenvolver suas novas possibilidades, algumas das características das condições antigas nunca desapareceram por completo; e o avanço rumo a um Estado previdenciário, que começou no continente muito antes que na Inglaterra ou nos Estados Unidos, introduziu logo novas características que absolutamente não se conciliam com o ideal de governo da lei.

Assim, mesmo na época imediatamente anterior à I Guerra Mundial, quando as estruturas políticas dos países continentais e anglo-saxônios se haviam tornado extraordinariamente próximas, um inglês ou um americano que observassem a prática diária na França ou na Alemanha ainda teriam percebido que a situação estava muito longe de refletir o Estado de Direito. As diferenças entre os poderes e o comportamento da polícia em Londres e em Berlim - para mencionar só um exemplo muito conhecido - pareciam tão significativas como sempre. E, embora sinais de uma evolução semelhante àquela que ocorrera no continente começassem a aparecer no Ocidente, um arguto observador americano ainda descreveu a diferença básica no final do século XIX, da seguinte forma: “Em alguns casos, de fato [mesmo na Inglaterra], à comissão administrativa [municipal] foram concedidos poderes por meio de um estatuto para criar normas administrativas. As comissões de administração municipal (na Grã-Bretanha) e nossas comissões municipais de saúde constituem exemplos disso; entretanto, tais casos são excepcionais e a maioria dos anglo-saxônios afirma que tal poder é de natureza arbitrária e, portanto, não deve ser estendido além do absolutamente necessário”. [462](#)

Foi nesse clima de opinião que, na Inglaterra, A. V. Dicey, em uma obra que se tornou clássica, [463](#) reafirmou o conceito tradicional de Estado de Direito em termos que se impuseram em todos os estudos posteriores comparando-o com o que ocorria no continente. Entretanto, sua análise levava a interpretações errôneas. Partindo da hipótese aceita e inegável de que o Estado de Direito predominava de maneira imperfeita no continente e percebendo que isso se relacionava de certa forma com o fato de que a coerção administrativa ainda estava, em grande parte, isenta da *judicial review*, fez da possibilidade de julgamento dos atos administrativos por tribunais *ordinários* a condição mais importante. Ao que parece, ele conhecia apenas o sistema francês de jurisdição administrativa (e mesmo assim de modo imperfeito), [464](#) desconhecendo praticamente a evolução ocorrida na Alemanha. Com respeito ao sistema francês, suas

severas críticas podem de certo modo justificar-se, embora, mesmo na época, o Conseil d'Etat já tivesse iniciado um processo evolutivo que, como sugeriu um observador moderno, “poderia, com o tempo, lograr submeter todos os poderes discricionários da administração... ao controle judicial”.<sup>465</sup> Essas críticas, porém, não se aplicavam ao *princípio* dos tribunais administrativos alemães, pela razão de que esses tribunais haviam sido estruturados, desde sua criação, como organismos judiciais independentes com o propósito de garantir esse Estado de Direito que Dicey estava tão ansioso por preservar.

É verdade que, em 1885, quando Dicey publicou suas famosas *Lectures Introductory to the Study of the Law of the Constitution*, os tribunais administrativos alemães estavam em plena organização e o sistema francês mal acabava de receber sua forma definitiva. Não obstante, “a falha fundamental” de Dicey, “tão fundamental que dificilmente podemos compreendê-la ou desculpá-la em um escritor de seu nível”,<sup>466</sup> teve as conseqüências mais nefastas. A própria idéia de tribunais administrativos independentes - incluindo o termo “direito administrativo” - passou a ser considerada na Inglaterra (e, em menor grau, nos Estados Unidos) a negação do Estado de Direito. Assim, Dicey, procurando justificar a supremacia da lei, como ele a entendia, na realidade acabou bloqueando os avanços que teriam oferecido a melhor oportunidade de preservá-la. Ele não conseguiu deter o surgimento no mundo anglo-saxônio de um aparato administrativo semelhante ao que existia no continente. Por outro lado, contribuiu para impedir ou atrasar o aperfeiçoamento de instituições que poderiam sujeitar a nova máquina burocrática a um controle efetivo.

# ***CAPÍTULO XIV - As Salvaguardas da Liberdade Individual***

“Por esta pequena fenda, com o tempo, a liberdade de todos pode esvair-se.” ([467](#))

**JOHN SELDEN**

# 1. A Supremacia da Lei como Doutrina Metalegal

Chegou o momento de tentarmos juntar as várias linhas históricas e formular de modo sistemático as condições essenciais de liberdade no âmbito da lei. A humanidade aprendeu, por uma longa e dolorosa experiência, que a lei da liberdade deve ter certos atributos. <sup>468</sup> Quais são eles? <sup>467</sup>

O primeiro ponto que se deve enfatizar é que, como a supremacia da lei significa que o governo não deve jamais coagir um indivíduo, exceto ao fazer cumprir uma norma conhecida, <sup>469</sup> isto constitui uma limitação dos poderes de todo o governo, incluindo os poderes do legislativo. É uma doutrina que diz respeito àquilo que a lei deveria ser, aos atributos gerais que as leis específicas deveriam ter. Isto é importante porque, atualmente, o conceito de supremacia da lei é algumas vezes confundido com o requisito da mera legalidade em todas as ações governamentais. O Estado de Direito, naturalmente, pressupõe completa legalidade, mas isso não é o bastante: se uma lei desse ao governo poder ilimitado para agir como bem entendesse, todas as suas ações seriam legais, mas certamente não estariam dentro dos requisitos de supremacia da lei. O Estado de Direito, portanto, é algo mais que constitucionalismo: ele exige que todas as leis estejam de conformidade com certos princípios.

Partindo do fato de que Estado de Direito significa uma limitação de toda legislação, segue-se que não pode constituir em si uma lei no mesmo sentido das leis elaboradas pelo legislador. Normas constitucionais podem tornar mais difícil a transgressão à supremacia da lei. Elas podem ajudar a impedir transgressões inadvertidas, resultantes da legislação rotineira. <sup>470</sup> Mas o legislador máximo não pode limitar jamais seus próprios poderes pela lei, porque pode sempre ab-rogar qualquer lei que tenha feito. <sup>471</sup> O Estado de Direito, portanto, não é uma norma legal, mas uma norma que diz respeito àquilo que a lei deve ser, uma doutrina metalegal ou um ideal político. <sup>472</sup> Será efetivo somente enquanto o legislador se sentir limitado por ele. Numa democracia, significa que ele não prevalecerá, a menos que faça parte da tradição moral da comunidade, de um ideal comum compartilhado e aceito inquestionavelmente pela maioria. <sup>473</sup>

É este fato que torna tão ameaçadores os ataques persistentes ao princípio do Estado de Direito. O perigo é ainda maior porque muitas das aplicações da supremacia da lei são também ideais dos quais podemos desejar aproximar-nos, mas que nunca poderemos realizar totalmente. Se o ideal do Estado de Direito estiver firmemente arraigado na opinião pública, a legislação e a jurisprudência tenderão a aproximar-se dele cada vez mais. Mas se for visto como um ideal impraticável, ou mesmo indesejável, e as pessoas deixarem de lutar pela sua realização, desaparecerá rapidamente, regredindo a sociedade para um estado de tirania arbitrária. Isto é o que tem ameaçado, nas duas ou três últimas gerações, todo o mundo ocidental.

É igualmente importante lembrar que o Estado de Direito limita o governo apenas em suas atividades coercitivas. <sup>475</sup> Estas jamais serão as únicas funções do governo. Mesmo para fazer cumprir a lei, o governo precisa de um aparato de recursos humanos e materiais que deve administrar. E existem áreas inteiras de atividade governamental, como a política externa, em que o problema da coerção dos cidadãos normalmente não surge. Voltaremos a esta distinção entre atividades coercitivas e não coercitivas do governo. Por enquanto, o que importa é saber que o Estado de Direito se refere apenas às primeiras.

O principal meio de coerção de que o governo dispõe é a punição. No Estado de Direito, o governo pode violar a esfera privada de um indivíduo apenas como punição por este haver infringido uma norma geral conhecida. O princípio “nullum crimen, nulla poena sine lege” <sup>476</sup> é, assim, sua consequência mais importante. Mas, embora esta afirmação possa parecer inicialmente clara e inequívoca, uma série de dificuldades surgirá se nos perguntarmos o que a palavra “lei” significa exatamente. Certamente o princípio não se cumpriria se a lei dissesse apenas que todos os que desobedecem às ordens de alguma autoridade serão punidos de uma forma específica. Porém, mesmo nos países mais livres a lei frequentemente parece possibilitar tais atos de coerção. Talvez não haja um país em que um indivíduo não se torne, em certas ocasiões, passível de punição por “um ato que implica prejuízo público” ou por “perturbar a ordem pública” ou por “obstruir a ação da polícia” — como quando ele desobedece a um policial. Portanto, não compreenderemos totalmente mesmo essa parte crucial da doutrina se não examinarmos todo o complexo de princípios que, juntos, possibilitam a existência do Estado de Direito.

## 2. Os Atributos da Verdadeira Lei

Vimos anteriormente que o ideal da supremacia da lei pressupõe uma concepção bem definida do que significa a palavra “lei” e que nem todos os atos emanados da autoridade legislativa constituem uma lei neste sentido.<sup>477</sup> Na prática corrente, tudo que foi estabelecido de maneira apropriada por uma autoridade legislativa é chamado “lei”. Mas só algumas dessas leis, no sentido formal da palavra<sup>478</sup> - e hoje em dia geralmente apenas uma proporção muito pequena - são leis substantivas (ou “materiais”), que regulam as relações entre indivíduos ou entre indivíduos e o Estado. Em sua grande maioria, as assim chamadas leis são, antes, instruções baixadas pelo Estado para seus funcionários, relativas à maneira pela qual eles devem conduzir o aparelho governamental e os meios de que dispõem. Hoje, em toda parte, é tarefa do mesmo Legislativo dirigir o uso desses meios e fixar as normas que o cidadão comum deve observar. Embora esta seja uma prática estabelecida, não precisa necessariamente permanecer inalterada. Não posso deixar de pensar se não será desejável evitar a confusão entre esses dois tipos de decisão,<sup>480</sup> confiando as tarefas de estabelecer normas gerais e de emitir ordens para a administração a diferentes órgãos representativos e submetendo suas decisões à *judicial review* independente, a fim de que nenhum deles ultrapasse suas atribuições. Embora possamos desejar que os dois tipos de decisão sejam controlados democraticamente, não quer dizer que deveriam estar nas mãos da mesma assembléia.<sup>481</sup> As disposições presentes contribuem para impedir que se perceba que, embora o governo tenha de administrar os meios colocados à sua disposição (incluindo os serviços de todos aqueles que foram contratados para executar suas instruções), isto não significa que ele deveria administrar igualmente as atividades dos cidadãos privados. O que distingue uma sociedade livre de uma sociedade não livre é que, na primeira, cada indivíduo tem uma esfera privada reconhecida, claramente distinta da esfera pública, e o cidadão privado não está sujeito a qualquer ordem, mas deve obedecer somente às normas que são igualmente aplicáveis a todos. No passado, o homem livre vangloriava-se de que, desde que se mantivesse nos limites das leis conhecidas, não tinha necessidade de pedir a permissão de alguém ou de obedecer às ordens de alguém. É duvidoso que qualquer um de nós possa dizer o mesmo hoje.

As normas gerais e abstratas, que são leis em seu sentido substantivo, constituem essencialmente, como vimos, medidas de longo prazo, referindo-se a casos ainda desconhecidos e não contendo referências a determinadas pessoas, lugares ou objetos. Tais leis devem sempre ser prospectivas, nunca retrospectivas, em seus efeitos. Este é um princípio quase universalmente aceito, mas nem sempre expresso em forma de lei; representa um bom exemplo daquelas normas metalegais que devem ser observadas para que o Estado de Direito seja viável.

### 3. Imutabilidade e Clareza da Lei

O segundo principal atributo que deve ser exigido das verdadeiras leis é que sejam conhecidas, claras e imutáveis. <sup>482</sup> A importância da imutabilidade e clareza da lei para a viabilidade de uma sociedade livre dispensa comentários. Não existe, provavelmente, fator que tenha contribuído mais para a prosperidade do Ocidente do que a relativa imutabilidade e clareza da lei, que aqui predominou. <sup>483</sup> O fato de a total imutabilidade e clareza da lei ser um ideal que devemos sempre buscar mas que jamais poderemos alcançar com perfeição não altera a veracidade dessa constatação. Tornou-se moda menosprezar os progressos feitos para implantar esse ideal e pode-se entender por que os juristas, que se ocupam principalmente de litígios, tendem a fazê-lo. Eles tratam normalmente de casos cujo resultado é incerto. Mas o grau de imutabilidade e clareza da lei deve ser julgado pelas disputas que não são levadas ao tribunal, pois o resultado se torna previsível tão logo se examine a posição legal. São os casos que nunca chegam aos tribunais, e não os que são julgados, que constituem a medida desses atributos da lei. A tendência moderna de exagerar esta falta de imutabilidade e clareza é parte da campanha contra o Estado de Direito, que examinaremos mais adiante. <sup>484</sup>

A questão essencial é que as decisões dos tribunais possam ser previsíveis, e não que todas as normas que as determinam possam ser expressas em palavras. Pretender que as ações dos tribunais estejam de acordo com normas preexistentes não significa insistir em que todas essas normas sejam explícitas, enunciadas de antemão. Pretender isto seria, na verdade, lutar por um ideal inatingível. Existem “normas” que não podem jamais ser expressas explicitamente. Muitas serão reconhecíveis somente porque conduzem a decisões coerentes e previsíveis e serão conhecidas por aqueles que por elas se pautam como, no máximo, manifestações de um “senso de justiça”. <sup>485</sup> Do ponto de vista psicológico, o raciocínio legal não consiste, naturalmente, de silogismos explícitos e freqüentemente as premissas fundamentais não estão expressas. <sup>486</sup> Muitos dos princípios gerais dos quais as conclusões dependem estarão apenas implícitos no corpo da lei formulada e terão de ser descobertos pelos tribunais. Esta, entretanto, não é uma peculiaridade do raciocínio legal. Provavelmente, todas as generalizações que podemos formular dependem de generalizações que se encontram em um nível ainda mais elevado, que não conhecemos explicitamente, mas que, não obstante, governam o funcionamento de nossas mentes. Embora sempre nos esforcemos por descobrir os princípios mais gerais sobre os quais assentam nossas decisões, este é, provavelmente, por sua natureza, um processo que nunca chegará ao fim.

### 4. Generalidade e Igualdade

O terceiro requisito da verdadeira lei é a igualdade. É tão importante defini-lo quanto os outros, mas muito mais difícil. Dizer que qualquer lei deveria ser aplicada igualmente a

todos significa mais do que dizer que deveria ser geral no sentido que definimos. Uma lei pode ser perfeitamente geral no que se refere apenas às características formais dos indivíduos afetados <sup>487</sup> e, no entanto, criar cláusulas diferentes para diferentes classes de pessoas. Uma classificação desse tipo, mesmo no conjunto de cidadãos totalmente responsáveis, é claramente inevitável. No entanto, em termos abstratos, pode ser exagerada a ponto de distinguir uma classe composta apenas de certas pessoas conhecidas ou mesmo de um só indivíduo. <sup>488</sup> Devemos admitir que, apesar de muitas tentativas inteligentes de resolver o problema, não foi encontrado um critério inteiramente satisfatório que sempre nos permita determinar que tipo de classificação é compatível com igualdade perante a lei. Dizer, como ocorre comumente, que a lei não deve fazer distinções irrelevantes, ou que não deve estabelecer diferença entre indivíduos por motivos que não dizem respeito ao objetivo da lei, <sup>489</sup> equivale a fugir do assunto.

Porém, embora a igualdade perante a lei possa, assim, constituir um dos ideais que indicam a direção sem determinar totalmente o objetivo e possa, portanto, permanecer sempre além do nosso alcance, tem um papel a cumprir. Já mencionamos um requisito básico que deve ser satisfeito, ou seja, que aqueles que pertencem a qualquer grupo específico reconheçam a legitimidade da distinção, assim como aqueles que não pertencem a ele. Igualmente importante na prática é perguntarmos se podemos ou não prever como uma lei afetará certos indivíduos. O ideal de igualdade perante a lei visa a oferecer iguais oportunidades a indivíduos ainda desconhecidos, mas é incompatível com a possibilidade de beneficiar ou prejudicar de maneira previsível indivíduos conhecidos.

Diz-se às vezes que, além de ser geral e aplicável igualmente a todos, a lei do Estado de Direito deve ser também justa. Mas embora não possa haver dúvida de que, para ser eficaz, ela deve ser aceita como justa por quase todos, é discutível que tenhamos qualquer outro critério formal de justiça que não o da generalidade e da igualdade - isto é, a menos que possamos testar a lei em termos de sua conformidade com normas mais gerais, as quais, conquanto não escritas, serão geralmente aceitas, desde que formuladas. Mas, quanto à sua compatibilidade com a liberdade, não temos nenhum atributo pelo qual possamos avaliar uma lei que se limite a regular as relações entre diferentes indivíduos e não interfira com as preocupações puramente privadas de um indivíduo, além de sua generalidade e igualdade. É verdade que tal “lei pode ser má e injusta; mas sua formulação geral e abstrata torna mínimo esse perigo. O caráter protetor da lei, sua maior *raison d'être*, deve ser encontrado em sua generalidade”. <sup>490</sup>

Se freqüentemente não reconhecemos que as leis gerais e igualmente aplicáveis a todos proporcionam a proteção mais eficaz contra violações da liberdade individual, isto se deve, principalmente, ao hábito de tacitamente se isentar delas o Estado e seus agentes e de se imaginar que o governo tem o poder de isentar indivíduos. O ideal da supremacia da lei exige que o Estado faça valer a lei sobre os cidadãos - e que isto seja seu único

monopólio - ou deva obedecer à mesma lei, sofrendo assim as mesmas limitações que qualquer cidadão. <sup>491</sup> É o fato de todas as leis se aplicarem igualmente a todos, até aos governantes, que torna improvável a adoção de normas opressivas.

## 5. A Separação dos Poderes

Seria humanamente impossível separar efetivamente a criação de novas normas gerais e sua aplicação a casos determinados, a menos que essas funções fossem executadas por pessoas ou órgãos diferentes. Portanto, pelo menos essa parte da doutrina da separação dos poderes <sup>492</sup> precisa ser vista como parte integrante do Estado de Direito. As normas não devem ser elaboradas tendo em vista casos particulares, nem devem os casos particulares ser decididos à luz de algo que não seja a norma geral - ainda que essa norma possa não ter sido formulada e, portanto, tenha de ser descoberta. Isso exige juízes independentes que não estejam preocupados com os fins temporários de governo. A questão principal é que as duas funções devem ser executadas separadamente por dois órgãos coordenados antes que se possa determinar se a coerção deve ser usada em casos determinados.

Uma questão muito mais difícil é estabelecer se, de acordo com uma aplicação estrita do ideal de supremacia da lei, o Executivo (ou o governo) deve ser considerado, nesse sentido, um poder distinto e separado, coordenado, em termos iguais, com os outros dois. Existem, naturalmente, áreas em que o governo deve ser livre para agir como achar conveniente. No Estado de Direito, entretanto, isto não se aplica aos poderes coercitivos sobre o cidadão. O princípio da separação dos poderes não deve ser interpretado no sentido de que no relacionamento com o cidadão privado o governo não está sempre sujeito às normas criadas pelo Legislativo e aplicadas pelos tribunais independentes. A afirmação de tal poder é a própria antítese do Estado de Direito. Embora em qualquer sistema viável o governo deva, indubitavelmente, ter poderes não submetidos a controle de tribunais independentes, os “Poderes Administrativos sobre a Pessoa e a Propriedade” não podem estar entre eles. O Estado de Direito exige que o Executivo, em sua ação coercitiva, seja limitado por normas que digam não apenas quando e onde ele pode usar a coerção, mas também de que maneira fazê-lo. O único modo de garantir que isto ocorra é tornar todas as ações desse tipo sujeitas à *judicial review*.

Que as normas que limitam o governo devam ser criadas pelo legislador comum ou que esta função deva ser delegada a outro organismo é, no entanto, uma questão de conveniência política. <sup>492b</sup> Isto não diz respeito diretamente ao princípio de supremacia da lei, e sim à questão do controle democrático do governo. Em relação ao princípio da supremacia da lei, nada há contra a delegação da legislação. Sem dúvida, a delegação do poder de criar normas aos organismos legislativos locais, como as assembleias estaduais ou as câmaras municipais, é incontestável sob qualquer ponto de vista. Mesmo a

delegação desse poder a alguma autoridade não eleita não é necessariamente contrária ao Estado de Direito, desde que essa autoridade esteja obrigada a anunciar as normas antes de sua aplicação e, portanto, seja forçada a segui-las. O problema comum da delegação nos tempos modernos não está no fato de se delegar o poder de fazer normas gerais, mas no fato de que, às autoridades administrativas, com efeito, são concedidos poderes de aplicar a coação sem lei, já que não se pode formular nenhuma norma geral que oriente, sem ambigüidades, o exercício de tal poder. O que comumente se chama de “delegação do poder de fazer leis” é, frequentemente, não a delegação do poder de criar normas - o que poderia não ser democrático nem politicamente inteligente - mas a delegação da autoridade de dar a qualquer decisão a força de lei, de modo que, como um ato do Legislativo, ela tenha de ser inquestionavelmente aceita pelos tribunais.

## **6. Os Limites do Poder Discricionário na Área Administrativa**

Isso nos traz à questão que nos tempos modernos se tornou crucial, ou seja, os limites legais do poder discricionário na área administrativa. É esta a “pequena fenda pela qual, com o tempo, a liberdade de todos pode esvair-se”.

A análise desse problema tem sido prejudicada pela falta de clareza na definição do termo “poder discricionário”. Usamos a palavra, inicialmente, em relação ao poder do juiz de interpretar a lei. Mas autoridade de interpretar uma norma não é poder discricionário no sentido ao qual nos referimos. A tarefa do juiz é descobrir as implicações contidas no espírito de todo o sistema de normas legais válidas ou expressar como uma norma geral, quando necessário, o que não foi enunciado previamente por um tribunal de justiça ou pelo legislador. Essa função de interpretar não significa que o juiz tem o poder discricionário, no sentido de autoridade, de seguir sua própria vontade na busca de determinados objetivos concretos, conforme está implícito no fato de que sua interpretação da lei pode sujeitar-se, como geralmente ocorre, a julgamento de um tribunal superior. Definir se a substância da decisão está ou não sujeita a julgamento de outro organismo judicial, que precisa conhecer apenas as normas existentes e os fatos inerentes ao caso, é talvez a melhor maneira de saber se uma decisão está limitada pelas normas ou se é deixada à discrição da autoridade do juiz. Determinada interpretação da lei pode estar sujeita a controvérsias e, às vezes, pode ser impossível chegar-se a uma conclusão convincente; mas isto não altera o fato de que a controvérsia deve ser resolvida recorrendo-se às normas e não por um simples ato de vontade.

O poder discricionário, em um sentido diferente e igualmente irrelevante para nossos propósitos, é um problema que diz respeito à relação entre aquele que delega e aquele que age, em toda a hierarquia do governo. Em todos os níveis, desde a relação entre o Legislativo soberano e os chefes dos departamentos administrativos, descendo os degraus sucessivos da organização burocrática, surge o problema relativo à parcela de autoridade do governo como um todo, que deve ser delegada a um setor administrativo ou a um funcionário. Como a atribuição de determinadas tarefas a determinadas autoridades

é decidida por lei, fre-quentemente se diz também ser um caso de poder discricionário a questão relativa à margem de ação de um órgão qualquer, ou à parcela dos poderes governamentais que lhe cabe. É evidente que nem todos os atos do governo podem ser limitados por normas fixas e que a cada nível da hierarquia governamental deve ser concedido aos órgãos subordinados considerável poder discricionário. Na medida em que o governo administra seus próprios recursos, justifica-se que lhe seja concedido o mesmo poder discricionário de que um administrador de uma empresa privada necessita em circunstâncias semelhantes. Como Dicey observou, “na administração de suas próprias atividades, perceberemos que o governo precisa daquela liberdade de ação de que dispõe necessariamente cada indivíduo que administra suas atividades pessoais”.<sup>493</sup> É possível que os organismos legislativos sejam excessivamente zelosos na limitação do poder discricionário dos órgãos administrativos, prejudicando desnecessariamente sua eficiência. Isto, até certo ponto, pode ser inevitável; e provavelmente é necessário impor às organizações burocráticas maior grau de limitação por meio de normas do que às empresas privadas, pois lhes falta aquele teste de eficiência que o lucro oferece às atividades comerciais.<sup>494</sup>

A questão dos poderes discricionários, no que concerne diretamente ao Estado de Direito, não é um problema de limitação dos poderes de certos agentes do governo, mas de limitação dos poderes do governo como um todo. É um problema que diz respeito a toda a esfera de ação da administração em geral. Ninguém discute o fato de que, para fazer uso eficiente dos meios a seu dispor, o governo deve exercer uma boa parcela de poder discricionário. Mas, repetimos, no Estado de Direito, o indivíduo e sua propriedade não são objeto de administração pelo governo, não são um meio a ser usado para os fins deste. É somente quando a administração interfere com a esfera privada do cidadão que o problema do poder discricionário se torna relevante para nós; e o princípio da supremacia da lei significa, com efeito, que as autoridades administrativas não devem ter poderes discricionários nesta área.

Ao agir dentro do princípio da supremacia da lei, os órgãos administrativos terão freqüentemente de exercer o poder discricionário, assim como o juiz o exerce na interpretação da lei. Esse, entretanto, é um poder discricionário que pode e deve ser controlado pela possibilidade de novo julgamento da substância da decisão por um tribunal independente. Isso significa que a decisão deve decorrer das normas da lei e daquelas circunstâncias às quais a lei se refere e que podem ser conhecidas pelas partes interessadas. A decisão não deve ser afetada por qualquer conhecimento especial que o governo tenha ou por seus propósitos momentâneos e pelos valores específicos que atribui a diferentes objetivos concretos, inclusive as preferências que possa ter quanto aos efeitos sobre diferentes pessoas.<sup>495</sup>

A esta altura, o leitor que quiser entender como a liberdade pode ser preservada no mundo moderno deve estar preparado para refletir sobre uma questão legal aparentemente sutil, cuja importância crucial geralmente não é apreciada. Embora em

todos os países civilizados exista a possibilidade de apelação aos tribunais contra decisões administrativas, isto freqüentemente se refere apenas à questão da legalidade da ação de determinada autoridade. Já vimos, entretanto, que, se a lei diz que toda ação da autoridade é legal, não há tribunal que possa impedir qualquer ação da autoridade. O que o Estado de Direito exige é que o tribunal tenha poder de decidir se a lei dispõe sobre determinada ação de uma autoridade. Em outras palavras, em todos os casos em que a ação administrativa interferir na esfera privada do indivíduo, os tribunais devem ter o poder de decidir não apenas se determinada ação foi *infra vires* ou *ultra vires* mas também se a essência da decisão administrativa foi a exigida pela lei. Somente nesse caso se pode impedir o poder discricionário na área administrativa.

Esse requisito não se aplica, logicamente, à autoridade administrativa que tenta alcançar certos resultados com os meios à sua disposição. <sup>496</sup> Entretanto, é da essência do Estado de Direito que o cidadão e sua propriedade não sejam, nesse sentido, meios à disposição do governo. Em todos os casos em que a coerção deve ser usada apenas de acordo com normas gerais, a justificativa de cada ato específico de coerção deve advir de tal norma. Para garantir isso, deve haver uma autoridade cuja função seja apenas a implementação das normas e não de quaisquer objetivos temporários do governo e que esteja investida da função de julgar não apenas a legalidade da ação de outra autoridade, mas também se tal ação estava prevista pela lei.

## 7. Legislação e Política de Governo

A distinção de que trataremos agora é às vezes analisada em termos do contraste entre legislação e política de governo *{policy}*. Se esta última for definida adequadamente, poderemos expressar nossa proposição fundamental dizendo que a coerção é admissível apenas quando se conforma a normas gerais e não quando constitui um meio de alcançar certos objetivos da política corrente. Essa definição leva, entretanto, a interpretações incorretas, pois a palavra *policy* também se refere, num sentido mais amplo, a toda a legislação. Nesse sentido, a legislação é o principal instrumento de uma filosofia de governo e, ao se aplicar a lei, executa-se simplesmente uma política determinada previamente.

Outra fonte de confusão é o fato de que dentro da própria lei a expressão “política de governo” (*public policy*) é usada comumente para definir certos princípios essenciais que freqüentemente não são formulados como normas escritas mas qualificam a validade de normas mais específicas. <sup>497</sup> Quando se diz que é “objetivo da lei” (*the policy of the law*) proteger a boa fé, preservar a ordem pública ou não reconhecer contratos para propósitos imorais, isto diz respeito a normas, mas normas que são enunciadas em termos de algum fim permanente do governo e não em termos de norma de conduta. Isto significa que, dentro dos limites do poder a ele concedido, o governo deve agir de modo a alcançar aquele fim. Aparentemente, o termo “política de governo” é usado em tais casos por se acreditar que especificar o fim a ser alcançado é conflitante com a concepção da lei como

norma abstrata. Embora tal raciocínio possa explicar esta prática, evidentemente não deixa de implicar riscos.

É correto diferenciar política de governo de legislação quando significa a busca, por parte do governo, dos objetivos concretos que variam a cada dia. Os órgãos administrativos se ocupam basicamente da execução da política nesse sentido da palavra. Sua tarefa é a administração e a alocação dos recursos postos à disposição do governo para atender às necessidades da comunidade, que variam constantemente. Todos os serviços que o governo presta aos cidadãos, da defesa nacional à manutenção das estradas, das medidas sanitárias ao policiamento das ruas, são necessariamente deste tipo. Para essas tarefas lhe são concedidos meios específicos e seus próprios funcionários, e o governo terá de decidir constantemente qual a nova prioridade e os meios que empregará. A tendência dos administradores profissionais voltados para essas tarefas é submeter tudo quanto for possível à consecução dos objetivos públicos que eles perseguem. O Estado de Direito é tão importante hoje porque basicamente protege o cidadão contra esta tendência da máquina administrativa em constante expansão a absorver a esfera privada. Isto significa, em última instância, que os órgãos aos quais são confiadas essas tarefas especiais não devem exercer quaisquer poderes soberanos (*Hoheitsrechte*, como dizem os alemães) visando a seus próprios fins, mas devem limitar-se aos meios que lhes são concedidos.

## 8. Direitos Fundamentais e Liberdades Civis

Sob o império da liberdade, a esfera livre do indivíduo inclui todas as ações que não são limitadas explicitamente por uma lei geral. Vimos que se considerou especialmente necessário proteger alguns dos mais importantes direitos privados contra sua violação pela autoridade e que também se temeu que a enumeração explícita de alguns direitos pudesse ser interpretada como se só eles tivessem proteção especial da Constituição. Esses temores provaram ser justificados. Em geral, porém, a experiência parece confirmar a idéia de que, apesar de todas as declarações de direitos serem inevitavelmente incompletas, elas conferem importante proteção a certos direitos que, reconhecidamente, podem ser ameaçados com facilidade. Hoje em dia, devemos estar particularmente conscientes de que, como resultado da revolução tecnológica, que cria sempre novas ameaças potenciais à liberdade individual, nenhuma enumeração de direitos protegidos pode ser considerada completa. <sup>498</sup> Na era do rádio e da televisão, o problema do livre acesso à informação não é mais um problema de liberdade de imprensa. Numa era em que drogas ou técnicas psicológicas podem ser usadas para controlar as ações dos indivíduos, o problema do livre controle do nosso corpo não é mais uma questão de proteção contra restrições de ordem física. O problema da liberdade de ir e vir assume novo sentido quando as viagens ao estrangeiro se tornam impossíveis para aqueles a quem as autoridades de seu país se recusam a emitir um passaporte.

A questão assume a máxima importância quando consideramos que possivelmente estejamos apenas no limiar de uma era na qual as possibilidades tecnológicas do controle da mente tendem a se desenvolver a largos passos e o que à primeira vista pode parecer um poder inócuo ou benéfico sobre a personalidade do indivíduo poderá ser usado pelo governo. As maiores ameaças à liberdade humana provavelmente ainda estejam por vir. Talvez não esteja longe o dia em que a autoridade, acrescentando à água dos nossos reservatórios drogas apropriadas ou por algum outro método semelhante, será capaz de levar à euforia ou deprimir, estimular ou paralisar as mentes de populações inteiras para seus próprios fins.<sup>499</sup> Para que as Declarações de Direitos não sejam meras formalidades, devemos reconhecer que sua intenção era proteger o indivíduo contra todas as violações a sua liberdade e, portanto, devemos pressupor que elas contenham uma cláusula geral preservando da interferência governamental as imunidades que os indivíduos desfrutaram de fato no passado.

Em última instância, essas garantias legais de certos direitos fundamentais nada mais são do que parte das salvaguardas da liberdade individual que o constitucionalismo proporciona e elas não podem dar maior segurança contra as violações da liberdade pelo legislativo do que as próprias constituições. Como vimos, elas podem apenas dar proteção contra ações imprevidentes e apressadas da legislação corrente e não podem evitar nenhuma supressão dos direitos pela ação deliberada do legislador supremo. A única salvaguarda contra isso é a consciência clara dos perigos por parte da opinião pública. Tais cláusulas são importantes principalmente porque imprimem na consciência do público o valor desses direitos individuais e os tornam parte de um credo político que o povo defenderá mesmo quando não entender totalmente seu significado.

## 9. Condições de Interferência na Esfera Individual

Até aqui, apresentamos as garantias da liberdade individual como se fossem direitos absolutos que nunca pudessem ser violados. Na realidade, elas significam apenas que a atividade normal da sociedade está baseada nelas e que qualquer desvio exige justificativa especial. Entretanto, os princípios mais fundamentais de uma sociedade livre talvez tenham de ser sacrificados temporariamente quando, e apenas nesta circunstância, se tratar de preservar a liberdade futura, como na hipótese de guerra. Existe um amplo consenso quanto à necessidade de tais poderes de emergência do governo nestes casos (e de salvaguardas contra seu abuso).

Não é a necessidade ocasional de suprimir algumas das liberdades civis pela suspensão do *habeas corpus* ou pela declaração de estado de sitio que devemos estudar, mas as condições sob as quais os direitos particulares de pessoas ou grupos podem ser violados ocasionalmente no interesse público. Inegavelmente, mesmo os direitos fundamentais, como a liberdade de expressão, talvez tenham de ser restringidos em situação de “perigo claro e presente”, ou o governo talvez tenha de exercer o direito de

desapropriação legal para a construção de obras públicas. Mas, se quisermos preservar o Estado de Direito, será necessário, em primeiro lugar, que tais ações sejam limitadas a casos excepcionais definidos por lei, de modo que suas justificativas não se apóiem em decisões de qualquer autoridade, mas possam ser julgadas por um tribunal independente; e, em segundo lugar, será preciso que os indivíduos prejudicados não sofram danos pela frustração de suas expectativas legítimas, mas sejam indenizados inteiramente por qualquer prejuízo sofrido em decorrência de tal ação.

O princípio de “nenhuma expropriação sem justa compensação” foi sempre reconhecido onde quer que prevalecesse o Estado de Direito. Entretanto, nem sempre se reconhece ser esse um elemento integral e indispensável do princípio da supremacia da lei. A justiça o exige; mas o que é mais importante é que ele constitui nossa principal garantia de que aquelas violações necessárias da esfera privada só serão permitidas em casos em que o benefício público for claramente maior que o prejuízo causado pela frustração das expectativas individuais. O principal objetivo da exigência de compensação plena é, de fato, limitar tais violações da esfera privada e oferecer um meio de descobrir se determinado objetivo é suficientemente importante para justificar uma exceção ao princípio no qual se funda o funcionamento normal da sociedade. A dificuldade de avaliar as vantagens da ação pública, freqüentemente intangíveis, e a tendência notória do administrador de superestimar a importância do objetivo do momento tornam aconselhável que, em caso de dúvida, seja atendida a reivindicação do proprietário privado e que as compensações sejam tão elevadas quanto possível, sem contudo abrir as portas ao abuso. Em resumo, isto significa que o benefício público deve exceder clara e substancialmente o dano, caso se pretenda permitir uma exceção à regra.

## 10. Salvaguardas Processuais

Concluimos a enumeração dos fatores essenciais para a existência do Estado de Direito, sem considerarmos aquelas salvaguardas processuais, tais como o *habeas corpus*, julgamento por júri e outras, que, nos países anglo-saxônios, a maioria das pessoas considera os principais fundamentos de sua liberdade. <sup>500</sup> Os leitores ingleses e americanos acharão, provavelmente, que eu coloquei o carro na frente dos bois e me concentrei em aspectos menores, deixando de lado o fundamental. Isto foi intencional.

Não desejo, de modo algum, reduzir a importância dessas salvaguardas processuais. Seu valor para a preservação da liberdade dispensa comentários. Mas, embora sua relevância seja geralmente reconhecida, não se percebe que, para se tornar efetivas, elas exigem a aceitação da supremacia da lei como foi definida aqui e que, sem isso, todas as salvaguardas processuais não teriam valor. Na verdade, foi o respeito por essas salvaguardas processuais que permitiu ao mundo de língua inglesa preservar o conceito medieval de supremacia da lei sobre o homem. Isto não prova, porém, que a liberdade será preservada se a crença fundamental na existência de normas legais abstratas que

limitam toda autoridade em suas ações for abalada. As regras judiciais destinam-se a assegurar que as decisões sejam tomadas de acordo com as normas e não com a conveniência de determinados fins ou valores. Todas as normas do processo jurídico, todos os princípios que visam a proteger o indivíduo e a garantir a imparcialidade da justiça, pressupõem que todas as disputas entre indivíduos, ou entre indivíduos e o Estado, possam ser decididas pela aplicação de leis gerais. Elas são concebidas para fazer a lei prevalecer, mas são impotentes para proteger a justiça nos casos em que a lei deixa, deliberadamente, a decisão ao poder discricionário da autoridade. Somente quando a lei decide - ou seja, apenas quando os tribunais independentes têm a última palavra - é que as salvaguardas processuais constituem salvaguardas da liberdade.

Neste capítulo, tratei exclusivamente da concepção fundamental da lei que as instituições tradicionais pressupõem, pois, na minha opinião, a idéia de que a adesão às formas externas do processo judicial preservará o Estado de Direito constitui a maior ameaça à sua preservação. Eu não questiono, antes desejo enfatizar, que a crença na supremacia da lei e a reverência às formas da justiça formam um todo, e que uma não será eficaz sem a outra. Mas é a primeira que está especialmente ameaçada hoje em dia; e uma das principais causas dessa ameaça é a ilusão de que a crença na supremacia da lei será preservada pela observação escrupulosa das normas processuais. “A sociedade não será

salva pela importação de formas e normas de processo judicial por países nos quais estas não brotaram naturalmente.” [500b](#) Usar o manto da forma judicial nos casos em que as condições essenciais para a decisão judicial estão ausentes, ou dar aos juízes o poder de decidir questões que não podem ser resolvidas pela aplicação de normas, não tem outro efeito senão o de destruir o respeito por estas, ainda que as normas mereçam ser desrespeitadas.

## CAPÍTULO XV

### *A Política Econômica e o Estado de Direito*

“A Câmara dos Representantes... não pode elaborar nenhuma lei que não se aplique totalmente aos próprios parlamentares e seus amigos, assim como à grande massa da sociedade. Este [requisito] sempre foi considerado um dos laços mais fortes pelos quais a política une legisladores e povo. Isto cria entre eles uma comunhão de interesses e uma afinidade de sentimentos das quais poucos governos têm dado algum exemplo; mas sem as quais todos os governos degeneram em tirania.” [501](#)

JAMES MADISON

# 1. A Liberdade Individual Exclui Certos Métodos de Governo

A justificativa clássica da liberdade em questões econômicas baseia-se no postulado tácito de que a supremacia da lei deve orientar a política de governo nessa e em todas as outras esferas. Só nesse contexto é que podemos compreender a natureza da oposição de homens como Adam Smith ou John Stuart Mill à “intervenção” do governo. Seus pontos de vista freqüentemente não eram entendidos por aqueles que não conheciam essa concepção básica, dando origem a interpretações equivocadas na Inglaterra e nos Estados Unidos quando o conceito de supremacia da lei deixou de ser subentendido pelos estudiosos de tais questões. A liberdade da atividade econômica significava liberdade no âmbito da lei, e não a ausência de toda ação do governo nesta área. A “interferência” ou “intervenção” do governo, à qual aqueles pensadores se opunham por questão de princípio, significava apenas a violação da esfera privada que as normas gerais da lei visavam a proteger. Aquelles autores não afirmavam que o governo não devia jamais se preocupar com qualquer assunto econômico. Mas afirmavam que, em princípio, certas medidas governamentais deviam ser excluídas, não podendo ser justificadas em nome de qualquer razão utilitária.

Para Adam Smith e seus sucessores imediatos, a aplicação a todos, indistintamente, de normas gerais da lei certamente não seria considerada interferência do governo; tampouco teriam eles usado esse termo para expressar uma alteração dessas normas ou a aprovação de uma nova lei pelo Legislativo, desde que se pretendesse aplicá-la igualmente a todos por um período de tempo indefinido. Embora tais autores talvez jamais tenham dito isso explicitamente, interferência significava para eles o exercício do poder coercitivo do governo fora do âmbito da aplicação normal da lei geral, visando a alcançar algum objetivo específico.<sup>502</sup> Entretanto, o critério importante não era o objetivo pretendido, mas o método empregado. Não há, talvez, nenhum objetivo que eles não tivessem considerado legítimo desde que expressasse claramente a vontade do povo, mas excluía, como inadmissível numa sociedade livre, o método de ordens e proibições específicas. Este princípio pode privar o governo do poder de buscar unilateralmente determinados fins apenas de forma indireta, tirando-lhe, antes de tudo, os meios que lhe permitiriam alcançar aqueles fins.

Os economistas que se seguiram têm grande parte da responsabilidade pelos equívocos gerados em torno desses assuntos.<sup>503</sup> Justifica-se plenamente suspeitar de toda preocupação do governo com assuntos econômicos e, em particular, temer a participação ativa do governo na economia. No entanto, esses argumentos diferem fundamentalmente daquele com o qual se costuma justificar a liberdade econômica. Baseiam-se no fato de que as medidas do governo que têm sido advogadas nesta área são na verdade inconvenientes, na maioria dos casos, seja porque estão fadadas ao fracasso,

seja porque seus custos serão maiores que os benefícios. Significa, em outras palavras, que, enquanto elas forem compatíveis com o Estado de Direito, não podem ser rejeitadas automaticamente como intervenção governamental, mas devem ser examinadas em cada hipótese, do ponto de vista da conveniência. O apelo habitual ao princípio de não interferência na luta contra todas as medidas imprudentes ou danosas acabou confundindo a distinção fundamental entre as medidas que são e as que não são compatíveis com um sistema de liberdade. E os adversários da livre iniciativa sempre estiveram prontos para exacerbar os equívocos, insistindo que a necessidade ou não de certa medida jamais poderia ser uma questão de princípio mas sempre uma questão de conveniência.

Em outras palavras, é o caráter e não a magnitude da atividade governamental que importa. Uma verdadeira economia de mercado pressupõe certas atividades da parte do Estado; há outras atividades deste que contribuem para sua viabilidade; e outras mais poderão ser implementadas, desde que compatíveis com o funcionamento do mercado. Há, porém, algumas que são contrárias a todos os princípios em que se baseia um sistema de livre mercado e que devem, portanto, ser excluídas para que tal sistema funcione. Como consequência, um governo que pouco se preocupa com questões econômicas mas que não cria as condições legais para a viabilidade de uma economia de mercado pode contribuir muito mais para anular as forças desta do que aquele que se preocupa mais ativamente com os problemas econômicos mas limita-se a ações que estimulam as forças espontâneas do mercado.

A finalidade deste capítulo é mostrar que o Estado de Direito oferece o critério que nos permite distinguir entre as medidas compatíveis com um sistema de livre mercado e as que não o são. As que o são podem ser examinadas com maiores detalhes sob o ângulo da conveniência. Naturalmente, muitas dessas medidas serão ainda indesejáveis ou mesmo prejudiciais. Mas as que não são compatíveis devem ser rejeitadas mesmo que proporcionem um meio eficaz, ou o único meio eficaz, para alcançar o fim desejável. Veremos que a observância da supremacia da lei é necessária, mas ainda não é uma condição suficiente para o funcionamento satisfatório de uma economia livre. Mas a questão importante é que toda ação coercitiva do governo deve ser determinada sem ambigüidades por uma estrutura legal permanente que permita ao indivíduo planejar com certo grau de confiança e que reduza, tanto quanto possível, a incerteza.

## **2. O Âmbito das Atividades Legítimas do Governo**

Consideremos, primeiramente, a distinção entre medidas coercitivas do governo e as atividades unicamente de serviços em que a coerção não é empregada ou só o é por causa da necessidade de financiá-las por tributação. Enquanto o governo se atém apenas à prestação de serviços que de outra maneira não estariam disponíveis (geralmente porque não é possível limitar os benefícios às pessoas dispostas a pagar por eles), a única questão que surge é se os benefícios compensam os custos. Naturalmente, se o governo

reclamasse para si direito exclusivo de prestar certos serviços, estes deixariam de ser não coercitivos. Uma sociedade livre usualmente exige não só que o governo tenha o monopólio da coerção mas que detenha unicamente este monopólio e que, em todos os outros aspectos, atue de acordo com as mesmas condições às quais todos os indivíduos devem obedecer.

Muitas das atividades que os governos têm empreendido universalmente neste campo, e que se encontram dentro dos limites descritos, são aquelas que facilitam a obtenção de conhecimento preciso sobre fatos de importância geral. <sup>504 505</sup> A mais importante função desse gênero é a criação de um dispositivo para o estabelecimento de um sistema monetário confiável e eficiente. Outras não menos importantes são o estabelecimento de padrões de pesos e medidas; a liberação de informações provenientes da agrimensura, do registro de terras, de estatística, etc.; e o custeio, se não de toda a estrutura educacional, pelo menos de alguma forma de educação.

Todas estas funções de governo constituem parte de suas atividades tendentes a criar uma estrutura que auxilie o indivíduo a tomar decisões; elas oferecem meios que os indivíduos podem usar para seus próprios fins. Muitos outros serviços de natureza mais material pertencem a essa mesma categoria. Embora o governo não deva usar seu poder de coerção para arrogar-se funções não relacionadas à aplicação das normas gerais da lei, não violará nenhum princípio se participar de todos os tipos de atividade nas mesmas condições às quais todos os indivíduos devem obedecer. Se na maioria dos campos não se justifica que isso ocorra, existem áreas nas quais a conveniência da ação governamental não pode ser questionada.

Neste último grupo se incluem todos os serviços que são claramente recomendáveis mas que não serão oferecidos por empresas competitivas porque seria impossível ou difícil cobrá-los aos seus beneficiários. Trata-se da maioria dos serviços sanitários, frequentemente a construção e manutenção de estradas e áreas verdes, e muitos outros proporcionados pelos municípios aos seus habitantes. Também estão incluídas as atividades que Adam Smith definiu como “as obras públicas que, embora possam ser extremamente benéficas para a grande sociedade, têm, entretanto, tal natureza que o lucro jamais compensaria os gastos de um investidor ou de pequeno grupo de investidores”.<sup>506</sup> E há vários outros tipos de atividade que o governo pode legitimamente realizar, com o fim de preservar o sigilo em preparativos militares, por exemplo, ou estimular o avanço do conhecimento em certos campos. <sup>507</sup> Mas, embora os governos possam estar melhor preparados para assumir a iniciativa em tais áreas, não significa que esta seja sempre a regra e que, portanto, lhes seja outorgada responsabilidade exclusiva. Além disso, na maioria dos casos não é de modo algum necessário que o governo assuma a administração direta de tais atividades; esses serviços podem, de forma geral, ser oferecidos, e com melhores resultados, se o governo assumir parcial ou totalmente a responsabilidade financeira, embora deixando a direção dos negócios para organismos independentes e em certa medida competitivos.

Justifica-se a desconfiança do setor privado em relação a todos os empreendimentos estatais. É muito difícil garantir que um empreendimento público será realizado nas mesmas condições de um empreendimento privado; e somente se este requisito for atendido, em princípio, tal empreendimento não será condenável. Sempre que o governo usar qualquer um de seus poderes coercitivos, particularmente seu poder de taxaço, a fim de criar uma margem de vantagem para seus empreendimentos, pode transformá-los em verdadeiros monopólios. Para evitar isso, seria necessário que todas as vantagens especiais, incluindo subsídios, que o governo concede aos seus próprios empreendimentos em qualquer campo também fossem acessíveis a empresas privadas competitivas. Não é necessário enfatizar que seria extremamente difícil para o governo satisfazer tais condições e que a posição geral contrária aos empreendimentos estatais ficaria assim consideravelmente fortalecida. Mas isto não significa que todo empreendimento do Estado deva ser excluído de um sistema de livre mercado. Evidentemente, ele deve ser mantido dentro de rígidos limites; a liberdade poderá estar seriamente ameaçada, caso uma parcela muito grande da economia caia sob o controle direto do Estado. O que não se admite não é a empresa estatal em si, mas o monopólio estatal.

### 3. O Âmbito da Ação Administrativa

Além disso, um sistema de livre mercado não exclui, em princípio, todas as disposições genéricas que regulamentam a atividade econômica, que podem ser estabelecidas sob a forma de normas gerais que especificam as condições obrigatórias a todos os que se dedicam a certa atividade. Elas incluem, em particular, todas as disposições que regem as técnicas de produção. Não nos interessa aqui perguntar se tais disposições serão sensatas, o que provavelmente ocorrerá apenas em casos excepcionais. Elas limitarão sempre o campo de ação das experiências, impedindo o surgimento de avanços mais úteis. Aumentarão, na maioria dos casos, o custo de produção ou, o que significa o mesmo, reduzirão a produtividade global. Mas, se o efeito sobre o custo é inteiramente considerado, e ainda assim se julga vantajoso arcar com ele para alcançar certo fim, o assunto está praticamente encerrado. <sup>508</sup> Os economistas continuarão desconfiados e afirmarão que tais medidas já estão condenadas de antemão, porque o custo total é quase sempre subestimado e porque não se pode levar totalmente em conta uma desvantagem em particular - o impedimento de novos avanços. Mas se, por exemplo, a atividade de produção e venda de fósforos é geralmente proibida por questões de saúde, ou permitida apenas se forem tomadas certas precauções, ou se o trabalho noturno é habitualmente proibido, a adequação de tais medidas deve ser julgada com base na comparação dos custos globais com os benefícios; não pode ser determinada de modo definitivo com fundamento em um princípio geral. Isto é válido para a maior parte das disposições administrativas no campo da chamada “legislação fabril” (*factory legislation*).

Costuma-se afirmar, hoje, que estas e outras tarefas semelhantes, normalmente reconhecidas como funções próprias do governo, não poderiam ser executadas

adequadamente se não fossem dados amplos poderes discricionários às autoridades administrativas e se toda coerção estivesse limitada pela supremacia da lei. Não há razões para se temer isto. Se a lei não pode sempre indicar as medidas específicas que devem ser adotadas pelas autoridades em determinadas situações, ela pode ser enunciada de modo a permitir que tribunais imparciais decidam se as medidas tomadas foram necessárias para se alcançar o resultado geral que com ela se tencionava obter. Embora não seja possível prever a variedade de circunstâncias nas quais as autoridades talvez tenham de agir, a maneira pela qual elas terão de agir em dada situação é previsível. A matança do gado de um fazendeiro a fim de conter o alastramento de uma doença contagiosa, a demolição de casas para evitar a propagação de um incêndio, a interdição de um poço contaminado, a exigência de medidas acauteladoras na transmissão de eletricidade de alta tensão e a obediência aos regulamentos de segurança nos edifícios exigem, sem dúvida, que as autoridades sejam investidas de algum poder discricionário na aplicação de normas gerais. Mas não é preciso que seja um poder discricionário não limitado por normas gerais ou isento de julgamento por um tribunal independente.

Estamos tão acostumados ao fato de essas medidas serem mencionadas como prova da necessidade de conferir poderes discricionários, que é quase uma surpresa que, há apenas trinta anos, um eminente estudioso do direito administrativo ainda mostrasse que, “de modo geral, os estatutos de saúde e segurança não chamam absolutamente a atenção sobre o uso do poder discricionário; ao contrário, na maior parte daquela legislação tais poderes estão notavelmente ausentes.(...) Assim, foi possível basear quase toda a legislação fabril britânica em normas gerais (embora em grande parte enunciadas sob a forma de disposições administrativas)... muitos códigos de obras são estruturados com um mínimo de poder discricionário, praticamente todas as disposições sendo limitadas às exigências passíveis de padronização.(...) Em todos estes casos, a preocupação com a flexibilidade cedeu lugar à preocupação mais importante para com a inviolabilidade do direito do proprietário, sem nenhum prejuízo aparente para o interesse público”. [509](#)

Na totalidade destes casos, as decisões são tomadas com base em normas gerais e não nas preferências específicas que orientam o governo do momento ou em qualquer opinião a respeito de que medidas devam ser tomadas contra determinadas pessoas. Os poderes coercitivos continuarão servindo a objetivos gerais e perenes e não a fins específicos, não devendo o governo fazer nenhuma distinção entre diferentes pessoas. O poder discricionário que lhe é conferido é limitado no sentido de que o administrador deve aplicar o espírito de uma norma geral. O fato de essa norma não poder ser totalmente despida de ambiguidades em sua aplicação é consequência da imperfeição humana. O problema, não obstante, é a aplicação de uma norma, o que se evidencia pelo fato de que um juiz independente, que de modo algum representa os desejos ou valores específicos do governo ou da maioria do momento, será capaz de decidir não só se a autoridade tinha o direito de agir, mas também se tal ação era exigida por lei.

O que se discute aqui não se relaciona com o fato de as disposições que justificam as ações do governo serem .ou não uniformes para todo o país ou de serem ou não estabelecidas por uma assembléia eleita democraticamente. Há evidente necessidade de algumas disposições serem sancionadas por decretos municipais, e muitas delas, como os códigos de obras, serão produto das decisões da maioria apenas na forma e nunca na substância. Mais uma vez, a questão importante não está na origem mas nos limites dos poderes conferidos. Disposições elaboradas pela própria autoridade administrativa mas publicadas com a devida antecedência e corretamente observadas estarão mais em conformidade com o Estado de Direito do que vagos poderes discricionários atribuídos aos órgãos administrativos pelo Legislativo.

Embora sempre tenha sido reivindicado o relaxamento destes rígidos limites, invocando-se a conveniência administrativa, não constitui de modo algum requisito necessário para alcançarmos os objetivos estudados até aqui. Somente depois que a supremacia da lei foi violada para promover outros objetivos é que sua preservação não pareceu mais sobrepujar as considerações de eficiência administrativa.

#### **4. Medidas Excluídas em Princípio**

Estudaremos agora os tipos de medidas governamentais que o Estado de Direito exclui em princípio, porque não podem ser postas em prática pela mera aplicação de normas gerais, mas implicam necessariamente discriminação arbitrária entre as pessoas. As mais importantes entre elas são decisões sobre quem terá permissão de fornecer diferentes serviços ou mercadorias, a que preços e em que quantidades - em outras palavras, medidas que pretendem controlar o acesso a diferentes profissões e ocupações, os termos de venda e o volume à ser produzido ou vendido.

Quanto ao ingresso nas diferentes ocupações, nosso princípio não exclui necessariamente a conveniência de só permiti-lo, em alguns casos, aos que tenham certas qualificações comprovadas. Entretanto, a coerção limitada à aplicação das normas gerais faz qualquer pessoa dotada dessas qualificações ter direito a tal permissão e torna essa permissão dependente apenas do fato de ela satisfazer às condições criadas em forma de norma geral e não do fato de atender a circunstâncias específicas (tal como “necessidade local”) determinadas pelo poder discricionário da autoridade que concede a licença. Até à necessidade de tais controles poderia tornar-se supérflua na itiaioria dos casos, simplesmente evitando-se que as pessoas alegassem dispor de qualificações na realidade inexistentes, isto é, aplicando-se as normas gerais que impedem a fraude e o estelionato. Para esse fim, bastaria proteger certas designações ou títulos que expressam tais qualificações (mesmo no caso dos médicos, nada há que permita afirmar, categoricamente, que isto não seria preferível à exigência de uma licença para exercer a função). Mas provavelmente é inegável que em alguns casos, como na venda de produtos tóxicos ou armas de fogo, é desejável e incontestável que só possam ter permissão para exercer essa atividade indivíduos dotados de certas qualidades intelectuais e morais. Se a

todos que têm as qualificações exigidas se garantir o direito de exercer a função correspondente e, se necessário, o de ver suas pretensões examinadas por um tribunal independente, o princípio básico será satisfeito. [510](#)

Há várias razões pelas quais todo controle direto de preços pelo governo é inconciliável com o funcionamento de um sistema de livre mercado, quer o governo realmente fixe os preços, quer apenas crie normas pelas quais os preços permissíveis serão determinados. Em primeiro lugar, é impossível fixar preços de acordo com normas duradouras que orientem eficazmente a produção. Os preços adequados dependem de circunstâncias que mudam sempre e devem ajustar-se continuamente a estas. Por outro lado, os preços que não são fixados diretamente, mas são determinados por alguma norma (como aquela que estabelece uma relação necessária com o custo), não serão uniformes para todos os vendedores e, por esta razão, impedirão o funcionamento do mercado. Consideração ainda mais importante é a de que, sendo esses preços diferentes dos que se formariam num mercado livre, a demanda e a oferta não serão iguais; e, para que o controle dos preços seja eficaz, será preciso encontrar um método que defina quem poderá vender ou comprar. Isto seria necessariamente discricionário e consistiria em decisões *ad hoc* discriminatórias entre as pessoas, por motivos arbitrários em sua essência. Como a experiência tem confirmado amplamente, o controle de preços só será eficiente quando aplicados controles sobre a quantidade, ou seja, decidindo a autoridade quanto cada pessoa ou firma poderia comprar ou vender. E o exercício de todos os controles da quantidade será necessariamente discricionário, determinado não por normas gerais, mas pelo julgamento da autoridade a respeito da importância relativa de certos fins.

Não é, portanto, porque os interesses econômicos com os quais tais medidas interferem são mais importantes que outros que o controle de preços e quantidades deve ser excluído num sistema de livre mercado, mas porque esse tipo de controle não pode ser exercido de acordo com normas, sendo, por sua natureza, discricionário e arbitrário. Conceder tais poderes à autoridade significa, na verdade, dar-lhe o poder de determinar arbitrariamente o que deve ser produzido, por quem e para quem.

## 5. O Conteúdo do Direito Privado

Há, então, *stricto sensu*, duas razões pelas quais todos os controles de preços e quantidades são incompatíveis com um sistema baseado na liberdade: primeiro, todos esses controles serão necessariamente arbitrários, e, em segundo lugar, é impossível exercê-los de forma a permitir que o mercado funcione adequadamente. Um sistema econômico livre pode adaptar-se praticamente a qualquer conjunto de dados, a qualquer proibição ou disposição geral, desde que o mecanismo de ajustamento continue a funcionar. E são principalmente as mudanças nos preços que produzem os ajustamentos necessários. Isto quer dizer que, para o mecanismo funcionar adequadamente, não basta que as normas legais às quais está sujeito sejam leis gerais; seu conteúdo deve ser de tal

ordem que o mercado funcione razoavelmente bem. A justificativa de um sistema econômico livre não pressupõe que qualquer sistema funcionará satisfatoriamente quando a coerção for limitada por normas gerais, mas que, sob tal sistema, as normas poderão ser formuladas de maneira a permitir que esse sistema funcione. Para que haja um eficiente ajustamento das diferentes atividades no mercado, há certos requisitos mínimos; os mais importantes são, como vimos, a prevenção de violência e de fraude, a proteção da propriedade e a observância dos contratos, além do reconhecimento de direitos iguais a todos os indivíduos de produzir em qualquer quantidade e vender ao preço que escolherem. Mesmo que essas condições básicas sejam satisfeitas, a eficiência do sistema ainda dependerá do conteúdo específico das normas. Mas, se não forem satisfeitas, o governo terá de realizar por ordens diretas o que decisões individuais, orientadas pelo movimento dos preços, realizam.

A relação entre o caráter da ordem legal e o funcionamento do sistema de mercado tem sido relativamente pouco estudada, sendo a maior parte do trabalho neste campo feita pelos críticos da ordem competitiva <sup>511</sup> e não pelos seus defensores. Estes, geralmente, têm-se contentado em enunciar os requisitos mínimos para o funcionamento de mercado que acabamos de mencionar. Um enunciado geral desses requisitos, entretanto, suscita quase tantas perguntas quantas são as respostas que dá. O bom funcionamento do mercado depende do caráter das normas específicas. A decisão de confiar em contratos voluntários como principal instrumento de organização das relações entre indivíduos não determina qual deve ser o conteúdo específico da lei contratual; e o reconhecimento do direito de propriedade privada não define qual, exatamente, deve ser o conteúdo deste direito para que o mecanismo de mercado funcione da maneira mais eficaz e benéfica. Embora o princípio de propriedade privada levante relativamente poucos problemas em relação a bens móveis, causa grandes dificuldades quando diz respeito à propriedade da terra. As conseqüências que o emprego de qualquer extensão de terra tem sobre as terras vizinhas mostra claramente que não convém dar ao proprietário poder ilimitado de usar ou abusar de sua propriedade.

Mas, embora devemos lamentar que os economistas tenham, em geral, contribuído muito pouco para a solução destes problemas, a situação se justifica em parte. Especulações gerais sobre o caráter de uma ordem social normalmente só produzem análises igualmente gerais dos princípios que uma ordem legal deve seguir. A aplicação pormenorizada destes princípios gerais deve ser confiada, em sua maior parte, à experiência e à evolução gradual. Ela pressupõe o estudo de casos concretos, que constitui o campo do advogado mais que do economista. De qualquer modo, é provável que, como a reforma gradativa do nosso sistema legal para permitir o eficiente funcionamento da concorrência é um processo demasiado lento, tenha deixado de atrair a atenção dos que procuram um caminho para sua imaginação criadora e anseiam planejar a evolução dos acontecimentos na área econômica.

## 6. “Liberdade de Contrato”

Ainda há outra questão que devemos examinar com maior atenção. Desde a época de Herbert Spencer, <sup>512</sup> costumam analisar-se os muitos aspectos do nosso problema do ângulo da “Liberdade de Contrato”, e por certo tempo este ponto de vista teve importante papel na jurisprudência americana. <sup>513</sup> Existe, de fato, um contexto no qual a liberdade de contrato é uma parte relevante da liberdade individual. Mas a expressão também dá margem a conceitos errôneos. Em primeiro lugar, não se trata de discutir que tipos de contrato as pessoas podem firmar, mas que contratos o Estado fará respeitar. Nenhum Estado moderno tentou fazer respeitar todos os contratos; e nem isto é desejável. Contratos para fins criminosos ou imorais, contratos que envolvem jogos de azar, contratos que restringem o comércio (*contracts in restraint of trade*), <sup>513\*</sup> contratos obrigando permanentemente uma pessoa a prestar serviços, e mesmo alguns contratos para tarefas específicas, não são reconhecidos pelo Estado.

Liberdade de contrato, como a liberdade em todas as outras áreas, significa realmente que a legitimidade de um ato depende apenas de normas gerais e não de uma aprovação específica por parte da autoridade. Quer dizer que a validade e a exigência de cumprimento de um contrato devem depender só das normas gerais, aplicáveis igualmente a todos e conhecidas, pelas quais todos os outros direitos legais são determinados, e não da aprovação de seu conteúdo específico por um órgão do governo. Isto não exclui a possibilidade de a lei reconhecer somente os contratos que tenham satisfeito certos requisitos gerais ou de o Estado criar, para a interpretação dos contratos, normas que suplementarão os termos explicitamente aceitos de comum acordo. A existência de tais modelos de contratos reconhecidos que, presume-se, fazem parte do acordo, desde que nenhum termo, contrário seja estipulado, costuma facilitar bastante os negócios privados.

Questão bem mais difícil se refere à necessidade de a lei dispor acerca de obrigações advindas de um contrato que podem ser contrárias às intenções de ambas as partes, como, por exemplo, no caso de obrigações por acidentes industriais, independentemente de negligência. Mas, mesmo nesta hipótese, é provavelmente muito mais uma questão de conveniência que de princípio. A obrigatoriedade de cumprimento dos contratos é um instrumento que a lei nos oferece e a lei deverá estabelecer as conseqüências decorrentes da conclusão de um contrato. Desde que essas conseqüências possam ser previstas a partir de uma norma geral e o indivíduo tenha a liberdade de usar para seus próprios fins os tipos de contrato disponíveis, os requisitos essenciais do Estado de Direito serão satisfeitos.

## 7. O Estado de Direito e a Justiça Distributiva

O âmbito e a variedade da ação do governo conciliável, ao menos em princípio, com um

sistema econômico livre são, portanto, consideráveis. A velha fórmula do *laissez-faire*, ou da não intervenção, não nos propicia um critério adequado para distinguirmos entre o que é e o que não é admissível num sistema livre. Há um amplo campo para experimentação e aperfeiçoamento dentro da estrutura legal permanente que possibilita a uma sociedade livre funcionar do modo mais eficaz. Provavelmente nunca poderemos ter certeza de que já encontramos as melhores soluções ou instituições que permitirão o funcionamento tão benéfico quanto possível da economia de mercado. É claro que, depois do estabelecimento das condições essenciais de um sistema livre, todos os aperfeiçoamentos institucionais posteriores serão lentos e graduais. Mas o crescimento contínuo da riqueza e do conhecimento tecnológico que tal sistema possibilita apontará sempre novas maneiras pelas quais o governo poderá prestar serviços a seus cidadãos e tornará viáveis tais possibilidades.

Por que, então, tem havido pressões tão persistentes no sentido de abolir os limites à ação governamental que foram erguidos para a proteção da liberdade individual? E, se existe tanta oportunidade de aperfeiçoamento no Estado de Direito, por que os reformadores têm lutado constantemente para enfraquecê-lo ou subvertê-lo. A resposta é que, durante as últimas gerações, surgiram novos objetivos de política de governo, que não podem ser realizados dentro dos limites do Estado de Direito. Um governo que não pode usar a coerção exceto para fazer cumprir as normas gerais não tem poder para alcançar objetivos específicos que requerem outros meios além dos que lhe foram explicitamente confiados e, em particular, não pode determinar a posição material dos indivíduos ou implementar a justiça distributiva ou “social”. Para alcançar tais objetivos, ele teria de seguir uma política que tem sua melhor definição - já que a expressão “planejamento” é tão ambígua - na palavra francesa *dirigisme*, ou seja, a política de governo que impõe a que fins específicos deverão visar determinados meios.

Isto, entretanto, é exatamente o que o governo limitado pela supremacia da lei não pode fazer. Para que o governo possa determinar a posição social que cada indivíduo tem de ocupar, deve determinar também como os esforços individuais serão empregados. Não precisamos repetir aqui por que, se o governo trata indivíduos diferentes de maneira igual, os resultados serão desiguais, ou por que, só ele permite aos indivíduos empregar livremente suas capacidades e os meios à sua disposição, as conseqüências para eles serão imprevisíveis. As restrições que o Estado de Direito impõe aos governos impedem, assim, o emprego de todas as medidas que seriam necessárias para garantir que os indivíduos sejam recompensados de acordo com a noção de mérito ou castigo fixada pela autoridade, e não de acordo com o valor que seus serviços têm, no mercado, para seus concidadãos ou - o que é o mesmo - impedem que a justiça distributiva substitua a justiça comutativa. A justiça distributiva exige a alocação de todos os recursos por uma autoridade central; exige também que se determine que função os indivíduos devem exercer e que fins buscar. Quando o objetivo é a justiça distributiva, as decisões quanto às funções que os diferentes indivíduos deverão exercer não se podem basear em normas gerais mas devem ser tomadas à luz dos objetivos e conhecimentos específicos da

autoridade planejadora. Como vimos antes, quando a comunidade decide que parte dos bens econômicos caberá aos diferentes membros, a autoridade também deverá decidir que função será por eles exercida.

Este conflito entre o ideal de liberdade e o desejo de “corrigir” a distribuição de renda de modo a torná-la mais “justa” raramente é percebido. Mas aqueles que buscam a justiça distributiva se verão, na prática, impedidos a todo momento pela supremacia da lei. Pela própria natureza de seus objetivos eles defenderão a ação discriminatória e discricionária. Mas como, geralmente, não percebem que seus objetivos e o Estado de Direito são em princípio incompatíveis, burlam ou desrespeitam, em casos individuais, um princípio que frequentemente desejariam preservar. O resultado final de seus esforços será, necessariamente, não a modificação da ordem existente, mas seu completo abandono e sua substituição por um sistema totalmente diverso - a economia dirigida por uma autoridade central.

Embora, evidentemente, tal sistema de planejamento central não seja mais eficiente do que o baseado no livre mercado, só um sistema centralmente dirigido pode tentar garantir que diferentes indivíduos recebam aquilo que a autoridade julga ser-lhes devido com base em mérito moral. Dentro dos limites estabelecidos pelo Estado de Direito muito pode ser feito a fim de que o mercado funcione de maneira mais eficiente e regular, mas, dentro desses limites, nunca será possível alcançar o que hoje se considera justiça distributiva. Analisaremos os problemas que surgiram em alguns dos mais importantes campos da política de governo como decorrência da busca da justiça distributiva. Entretanto, antes de fazê-lo, devemos examinar os movimentos intelectuais que tanto contribuíram nas duas ou três últimas gerações para desacreditar o Estado de Direito e que, desmerecendo este ideal, minaram seriamente a resistência ao ressurgimento de governos arbitrários.

## CAPÍTULO XVI

### *O Declínio do Direito*

“O dogma segundo o qual o poder absoluto pode ser tão legítimo quanto a liberdade constitucional, pela hipótese de sua origem popular, começou... a tornar carregada a atmosfera.” (\*)

LORD ACTON

\* A epígrafe deste capítulo foi extraída de Lord Acton, *Hist. of Freedom*, página 78. O título do capítulo foi baseado em G. Ripert, *Le Déclin du droit* (Paris, 1949).

# 1. As Origens Germânicas da Reação

Em capítulo anterior, dedicamos atenção especial ao que ocorreu na Alemanha, porque neste país foi que a teoria, se não a prática, do Estado de Direito alcançou maior grau de evolução e por que era necessário entender a reação contrária a tal teoria, que ali se iniciou. Assim como ocorreu com grande parte da doutrina socialista, as teorias do Direito que subverteram a idéia da supremacia da lei tiveram origem na Alemanha e de lá se difundiram para o resto do mundo.

O período que decorreu entre a vitória do liberalismo e a guinada para o socialismo ou uma espécie de Estado previdenciário foi mais curto na Alemanha que em outros países. As instituições que deviam assegurar o Estado de Direito mal tomavam sua forma definitiva quando uma mudança de opinião as fez deixar de atender aos objetivos para os quais haviam sido criadas. Circunstâncias políticas e novos acontecimentos no campo das idéias combinaram-se para acelerar um processo que avançava mais lentamente nos outros países. O fato de que a unificação do país se tornara finalmente uma realidade, graças a um artifício de poder, e não por uma evolução gradual, fortaleceu a convicção de que a razão deveria remodelar a sociedade de acordo com um projeto concebido especificamente para este objetivo. As ambições sociais políticas que esta situação estimulou estribaram-se fortemente nas tendências filosóficas então correntes na Alemanha.

A partir da Revolução Francesa, passou-se a exigir que o governo fizesse valer não apenas a justiça “formal” mas também a justiça “substantiva” (isto é, justiça “distributiva” ou “social”). No final do século XIX, essas idéias já haviam afetado profundamente a doutrina do Direito. Por volta de 1890, um importante teórico socialista do Direito expressou desta maneira o que se estava transformando na doutrina dominante: “Concedendo-se a todos os cidadãos um tratamento perfeitamente igual, independentemente de suas qualidades pessoais e posição econômica, e permitindo uma concorrência ilimitada entre eles, a produção de bens cresceu desmedidamente, mas ao pobre e ao fraco coube apenas uma pequena parcela daquele produto. A nova legislação social e econômica pretende, portanto, proteger o fraco contra o forte e garantir-lhe uma participação moderada nas coisas desejáveis da vida. Isto ocorre porque hoje se compreende que não há maior injustiça do que tratar eorno igual o que é, de fato, desigual [!]”. <sup>514</sup> E Anatole France ria da “majestosa igualdade perante a lei que proíbe tanto ao rico quanto ao pobre dormir sob as pontes, esmolar nas ruas e roubar pão”. <sup>515</sup> Esta frase famosa tem sido citada inúmeras vezes por pessoas de boa fé que não percebem estar, com isso, solapando os fundamentos da justiça imparcial.

## 2. Escolas Contrárias às Limitações Tradicionais

A preponderância dessas idéias políticas foi, em grande medida, viabilizada pela

influência crescente de várias concepções teóricas surgidas naquele mesmo século, as quais, embora substancialmente conflitantes em muitos aspectos, tinham em comum a aversão a qualquer tipo de limitação da autoridade mediante normas legais e a disposição de conferir às forças organizadas do Estado maior poder para estruturar as relações sociais de acordo com um ideal de justiça social. Os quatro principais movimentos que perseguiram estes objetivos eram, em ordem decrescente de importância, o positivismo legal, o historicismo, a escola do “direito livre”, e a escola da “jurisprudência do interesse”. Analisaremos brevemente as três últimas antes de voltar à primeira, que exigirá estudo mais minucioso.

A tradição que só mais tarde se tornou conhecida como “jurisprudência do interesse” foi uma modalidade de enfoque sociológico, algo semelhante ao “realismo legal” dos Estados Unidos de hoje. Pelo menos em suas formas mais radicais, ela pretendia afastar-se do tipo de interpretação lógica implícita na decisão de questões mediante aplicação de normas legais estritas, substituindo-a por uma avaliação direta dos “interesses” em jogo no caso concreto.<sup>516</sup> A escola do “direito livre” era, de certo modo, um movimento paralelo que se interessava principalmente pelo direito penal. Seu objetivo era libertar o juiz, tanto quanto possível, dos grilhões representados pelas normas fixas, permitindo-lhe decidir os casos individuais principalmente com base no “senso de justiça”. Tem-se destacado freqüentemente que este movimento, em particular, abriu caminho à arbitrariedade do Estado totalitário.<sup>517</sup>

O historicismo, que deve ser definido com precisão para que possa ser nitidamente distinguido das grandes escolas históricas (na jurisprudência e nas outras áreas) que o precederam,<sup>518</sup> era uma escola que afirmava reconhecer leis necessárias da evolução histórica e, com base em tal entendimento, poder determinar as instituições adequadas à situação presente. Este conceito levou a um relativismo extremo, que não afirmava que somos o produto de nosso próprio tempo e estamos limitados, em larga medida, pelas concepções e idéias que herdamos, mas que podemos transcender tais limitações e reconhecer explicitamente de que forma nossas concepções presentes são determinadas por circunstâncias e utilizar esse conhecimento para recriar nossas instituições de modo mais adequado ao nosso tempo.<sup>519</sup> Esta concepção conduziria naturalmente à rejeição de todas as normas que não podem ser justificadas racionalmente ou não foram especificamente elaboradas para alcançar determinado fim. Nesse aspecto, o historicismo defende aquela que, como veremos em seguida, constitui a principal premissa do positivismo legal.<sup>520</sup>

### 3. Positivismo Legal

As doutrinas do positivismo legal desenvolveram-se em oposição direta a uma tradição que, embora por 2 mil anos tenha oferecido a estrutura dentro da qual nossos problemas básicos foram geralmente analisados, não mereceu ainda nosso estudo. Trata-se do

conceito do direito natural, que para muitos ainda oferece a resposta a nossa questão mais importante. Até o momento, evitamos analisar nossos problemas à luz deste conceito porque as numerosas correntes de pensamento que ostentam esta denominação defendem na realidade teorias bastante diferentes e tentar distingui-las exigiria uma obra à parte. <sup>521</sup> Entretanto, devemos ao menos reconhecer no presente trabalho que essas diferentes escolas do direito natural têm um ponto em comum: elas se preocupam com o mesmo problema. O grande conflito entre os defensores do direito natural e os positivistas legais permite-nos verificar que, enquanto aqueles reconhecem a existência de tal problema, estes a negam totalmente, ou, pelo menos, negam que mereça um lugar legítimo no campo da jurisprudência.

Todas as correntes do direito natural concordam que há normas que não são criação deliberada de um legislador, que toda lei positiva é validada por normas que não foram criadas pelos homens mas que podem ser “descobertas” e que essas normas proporcionam o critério de justiça do direito positivo e justificam sua observância. Quer procurem a resposta na inspiração divina ou nos poderes inerentes à razão humana ou, ainda, em princípios que não são parte da razão humana mas constituem fatores não racionais que regem o funcionamento do intelecto humano, quer concebam a lei natural permanente e imutável ou variável quanto ao conteúdo, todas buscam responder a uma questão que o positivismo não reconhece. Para este, a lei, por definição, consiste exclusivamente em ordens ditadas pela vontade humana.

Por esse motivo, o positivismo legal, desde o início, não podia simpatizar com aqueles princípios metalegais que são incorporados ao ideal do Estado de Direito, ou *Rechtsstaat* no significado original desse conceito, princípios que implicam limitação do poder de legislar, e tampouco achava necessário empregá-los. Em nenhum outro país o positivismo teve tanta e tão indisputável influência, na segunda metade do século passado, como na Alemanha. Conseqüentemente, foi ali que o ideal de Estado de Direito, pela primeira vez, se viu despojado de seu conteúdo real. A concepção substantiva do *Rechtsstaat*, que exigia que as normas legais tivessem propriedades definidas, foi substituída por uma concepção puramente formal, que exigia apenas que todas as ações do Estado fossem autorizadas pelo Legislativo. Em resumo, “lei” era aquilo que declarava simplesmente que toda ação de uma autoridade era legal. Tornou-se assim uma questão de mera legalidade. <sup>522</sup> Por volta do fim do século, já se aceitava a doutrina pela qual o ideal “individualista” do *Rechtsstaat* substantivo era coisa do passado, “derrotada pelos poderes criativos de idéias nacionais e sociais”.<sup>523</sup> Um especialista em direito administrativo definia a situação pouco antes do início da I Guerra Mundial: “Voltamos aos princípios do Estado policial [!] a ponto de novamente reconhecermos a idéia de um *Kulturstaat*. A única diferença está nos meios. Baseando-se em leis, o Estado moderno tudo se permite, muito mais do que ocorria com o Estado policial. Assim, no curso do século XIX, o termo *Rechtsstaat* passou a ter novo significado. Por ele entendemos um Estado cujas ações se baseiam na lei e na legalidade. O termo *Rechtsstaat*, em seu

sentido atual, nada define quanto à finalidade do Estado e aos limites de suas atribuições”. [524](#)

Entretanto, foi somente depois da I Guerra Mundial que essas doutrinas receberam sua forma mais eficaz e começaram a exercer uma influência tão grande, que ultrapassou as fronteiras da Alemanha. Esta nova formulação, conhecida como a “teoria pura do Direito”, exposta pelo professor Hans Kelsen, [525](#) assinalou o desaparecimento definitivo de todas as tradições de governo limitado. Seus ensinamentos foram avidamente absorvidos por todos os reformadores que haviam considerado as limitações tradicionais um obstáculo irritante a suas ambições e que desejavam varrer todas as restrições ao poder da maioria. O próprio Kelsen já havia observado que a “liberdade fundamentalmente irrecuperável do indivíduo passa aos poucos para um plano secundário e a liberdade da coletividade social se destaca em primeiro plano” [526](#) e que essa alteração do conceito de liberdade significava que “o democratismo se emancipou do liberalismo”, [527](#) o que evidentemente aplaudia. A concepção básica do seu sistema é a identificação do Estado com a ordem legal. Assim, o *Rechtsstaat* torna-se um conceito extremamente formal e um atributo de todos os Estados, [528](#) mesmo os despóticos. [529](#) Não existem limites possíveis ao poder do legislador; [530](#) não existe nenhuma das “chamadas liberdades fundamentais”; [531](#) e qualquer tentativa de negar a um despotismo arbitrário o caráter de uma ordem legal “nada mais [é] que a ingenuidade e a presunção da corrente do direito natural”. [532](#) Tenta-se de várias formas não só confundir a distinção fundamental entre leis verdadeiras no sentido substantivo de normas gerais, abstratas, e leis no sentido meramente formal (inclusive todos os atos do Legislativo), como também impedir que sejam distinguidas das ordens de qualquer autoridade, independentemente de seu conteúdo, incluindo-as todas no vago termo “norma”. [533](#) A própria distinção entre jurisprudência e atos administrativos é praticamente eliminada. Em resumo, cada um dos princípios contidos no conceito tradicional de Estado de Direito é apresentado como uma superstição metafísica.

Esta versão do positivismo legal, a mais coerente do ponto de vista lógico, revela as idéias que, na década de 1920, passaram a dominar o pensamento alemão e a se difundir rapidamente pelo resto do mundo. No fim daquela década, tinham conquistado tão completamente a Alemanha que “ser considerado culpado de aderir às teorias do direito natural [era] uma espécie de desgraça intelectual”. [534](#) Observadores argutos já percebiam claramente as possibilidades que esse clima de opinião oferecia para uma ditadura sem limites, na época em que Hitler estava abrindo seu caminho para o poder. Em 1930, um jurista alemão assinalava, em um estudo detalhado sobre as conseqüências dos “esforços no sentido de implantar o Estado socialista, que é o oposto do *Rechtsstaat*”, que “a evolução dos acontecimentos no campo da doutrina já removeu todos os obstáculos ao desaparecimento do *Rechtsstaat* e abriu as portas à vitória do Estado fascista ou bolchevista”. [535](#) A preocupação crescente com esses desdobramentos, que

Hitler afinal completaria, foi manifestada por mais de um orador num congresso realizado por especialistas em direito constitucional alemães. <sup>536</sup> Mas era tarde demais. As forças antilibertárias haviam assimilado totalmente a doutrina positivista pela qual o Estado não deve sofrer as restrições impostas pela lei. Na Alemanha de Hitler e na Itália fascista, assim como na Rússia, proclamava-se que, no Estado de Direito, o Estado em si “deixa de ser livre”, <sup>537</sup> tomando-se “prisioneiro da lei”, <sup>538</sup> e que só poderia agir com “justiça” se libertado dos grilhões das normas abstratas. <sup>539 541</sup> Um Estado seria “livre” se pudesse dispor de seus súditos como bem entendesse.

## 4. O Desaparecimento da Lei no Regime Comunista

A impossibilidade de separar a liberdade pessoal da supremacia da lei está expressa da maneira mais clara, tanto na prática como na teoria, na negação absoluta da lei no país em que o despotismo moderno foi levado às últimas conseqüências. A evolução da teoria do direito na Rússia, nas etapas iniciais do comunismo, quando os ideais do socialismo ainda eram encarados com seriedade e o papel da lei neste sistema era amplamente analisado, oferece-nos uma lição muito instrutiva. Em sua lógica impiedosa, os argumentos apresentados nessas análises mostram ítiais claramente a natureza do problema do que a posição assumida pelos socialistas ocidentais, que normalmente pretendem preservar a liberdade individual e, ao mesmo tempo, tornar reais todas as promessas do coletivismo.

Os teóricos do direito russos prosseguiram deliberadamente por uma linha de pensamento que, como eles mesmos reconheciam, há muito se implantara na Europa Ocidental. Como um deles observava, o próprio conceito de lei estava desaparecendo de modo geral e “o centro de gravidade deslocava-se cada vez mais da idéia de lei como elaboração de normas gerais para a idéia de lei como um corpo de decisões e instruções, emitidas por uma autoridade individual, que regulamentam, auxiliam e coordenam as atividades administrativas”. <sup>540</sup> Ou, como outro argumentava na mesma época, “já que é impossível distinguir entre leis e disposições administrativas, essa distinção é uma mera ficção da teoria e da prática burguesas”. <sup>542</sup> A melhor descrição do que ocorria na Rússia é a de um estudioso russo não comunista, ao observar que aquilo que “distingue o governo soviético de todos os outros governos despóticos é que... ele representa uma tentativa de erigir um Estado sobre *princípios* que se opõem aos do Estado de Direito... [e] desenvolveu uma *teoria* que isenta os governantes de qualquer obrigação ou limitação”. <sup>543</sup> Ou, segundo um teórico comunista, “o princípio fundamental de nossa legislação e nosso direito privado, que os teóricos burgueses nunca reconhecerão, é: tudo que não é especificamente permitido, é proibido”. <sup>544</sup>

Finalmente, os comunistas passaram a atacar a própria concepção de lei. Em 1927, o presidente do Supremo Tribunal soviético explicava num manual oficial de direito privado: “Comunismo não significa à vitória da lei socialista mas a vitória do socialismo

sobre qualquer lei, uma vez que, com a abolição de classes com interesses antagônicos, a lei desaparecerá totalmente”.<sup>545</sup>

A justificativa deste desdobramento da teoria do direito foi apresentada mais claramente pelo especialista E. Pashukanis, cuja obra, em certo momento, despertou muita atenção dentro e fora da Rússia. O autor, entretanto, caiu posteriormente em desgraça e desapareceu.<sup>546</sup> Ele escreveu: “Às disposições técnico-administrativas, subordinadas a um plano econômico geral, corresponde o método das ordens diretas, tecnologicamente determinadas na forma de programas para produção e distribuição. A vitória progressiva dessa tendência significa a extinção gradual da lei enquanto tal”.<sup>547</sup> Em resumo: “Como, numa comunidade socialista, não havia lugar para relações legais privadas autônomas, mas só para disposições administrativas que visam ao interesse da comunidade, toda lei é transformada em ordem administrativa; todas as normas fixas, em poder discricionário e princípio de utilidade”.<sup>(35)</sup>

## 5. Os Juristas Socialistas da Inglaterra

Na Inglaterra, surgiu inicialmente uma corrente que se afastava do conceito de supremacia da lei, mas que por muito tempo permaneceu confinada à esfera da prática e recebeu pouca consideração dos teóricos. Embora, em 1915, Dicey observasse que “na Inglaterra, nos últimos trinta anos, a antiga veneração pelo conceito de supremacia da lei vem sofrendo um acentuado declínio”,<sup>548</sup> as infrações cada vez mais freqüentes a este princípio despertavam pouca atenção. Em 1929, um livro intitulado *The New Despotism*,<sup>549</sup> no qual o ministro do Supremo Tribunal Hewart mostrava que a situação presente não estava em conformidade com o Estado de Direito, teve um *succès de scandale*, mas muito pouco contribuiu para mudar a complacente convicção de que as liberdades dos ingleses estavam bem protegidas por aquela tradição. O livro foi considerado um mero folheto reacionário, e as críticas venenosas de que foi alvo<sup>550</sup> dificilmente podem ser compreendidas um quarto de século mais tarde, quando não apenas publicações liberais como *The Economist*,<sup>551</sup> mas também autores socialistas, acenam para este perigo, nos mesmos termos. O livro, na verdade, levou à criação oficial de uma “Comissão sobre os Poderes dos Ministros”, mas, embora seu<sup>552</sup>  
<sup>553</sup> <sup>554</sup> Relatório<sup>555</sup> confirmasse com moderação as teorias de Dicey, tendia a minimizar os perigos. Sua consequência principal foi articular as idéias que se opunham ao Estado de Direito e evocar uma ampla literatura que definia uma doutrina contrária ao conceito de supremacia da lei, a qual desde então tem sido aceita não apenas pelos socialistas.

O movimento foi liderado por um grupo<sup>556</sup> de juristas e cientistas políticos socialistas reunidos em torno do professor Harold J. Laski. O ataque foi iniciado pelo Dr. (hoje Sir Ivor) Jennings a partir de resenhas sobre o *Relatório* e os *Documentos* nos quais se baseava.<sup>557</sup> Aceitando integralmente a nova doutrina positivista então em moda, ele

argumentou que “o conceito de Estado de Direito, no sentido em que foi usado naquele Relatório, ou seja, no sentido de igualdade perante a lei, a lei ordinária do país, administrada por tribunais ordinários... na acepção literal... é pura tolice”. <sup>558</sup> Esse Estado de Direito, ele afirmou, “ou é comum a todas as nações ou então não existe”. <sup>559</sup> Ainda que tivesse de admitir que a “imutabilidade e clareza da lei... há séculos fazem parte da tradição inglesa”, ele o fez com evidente má vontade, acentuando que essa tradição estava “declinando, embora lentamente”. <sup>560</sup> Quanto à convicção manifestada “pela maioria dos membros da Comissão e pela maioria das pessoas por ela ouvidas... da existência de uma clara distinção entre a função de um juiz e a função de um administrador”, <sup>561</sup> só mereceu o desprezo do Dr. Jennings.

Mais tarde, ele expôs essas idéias num livro didático amplamente utilizado, no qual negava expressamente que “o Estado de Direito e os poderes discricionários são contraditórios” <sup>562</sup> ou que exista qualquer oposição “entre a ‘lei ordinária’ e os ‘poderes administrativos’ ”. <sup>563</sup> O princípio, como Dicey o entendia, ou seja, que as autoridades públicas não deveriam ter amplos poderes discricionários, era “uma norma de ação para os *Whigs* e pode ser desprezada pelos demais”. <sup>564</sup> Embora o Dr. Jennings reconhecesse que “um especialista em direito constitucional de 1870, bu mesmo de 1880, poderia pensar que a Constituição britânica se baseava essencialmente no Estado de Direito individualista e que o Estado britânico era o *Rechtsstaat* da teoria individualista política e legal”, <sup>565</sup> isso só significava para ele que “a Constituição não admitia os poderes ‘discricionários’, a menos que fossem exercidos por juízes. Quando Dicey afirmou que os ingleses ‘são governados pela lei e só pela lei’, ele queria dizer que ‘os ingleses são governados por juízes, e só por juízes’. Isso talvez fosse exagero, mas era autêntico individualismo”. <sup>566</sup> Parece não ter ocorrido ao autor que, como consequência necessária do ideal da liberdade dentro da lei, somente juristas, e nenhum outro especialista, e em particular nenhum administrador cuja função consista em buscar objetivos específicos, deviam ter o poder de autorizar medidas coercitivas.

Deve-se ressaltar que experiências posteriores parecem ter levado Sir Ivor a modificar consideravelmente seu ponto de vista. Ele inicia e conclui uma obra recente e bastante popular <sup>567</sup> louvando o Estado de Direito e dá mesmo um quadro, algo idealizado, do grau em que ainda prevalece na Inglaterra. Mas essa mudança não ocorreu antes que seus ataques surtisse amplo efeito. Numa obra popular intitulada *Vocabulary of Politics*, <sup>568</sup> por exemplo, que apareceu na mesma série apenas um ano antes do livro mencionado, o autor observava: “Portanto, é estranho que predomine a idéia de que o Estado de Direito é algo que certas pessoas têm e outras não têm, como automóvel ou telefone. O que significa então não existir Estado de Direito? Equivaleria a não ter lei alguma?”. Temo que essa pergunta represente exatamente a opinião da maior parte da geração mais jovem, que cresceu sob a influência dominante do ensinamento positivista.

Igualmente importante e influente foi a abordagem do Estado de Direito num tratado de direito administrativo que teve ampla utilização, escrito por outro membro do mesmo grupo, o professor W. A. Robson. Sua análise une uma elogiável preocupação em uniformizar o estado caótico do controle da ação administrativa a uma interpretação da função dos tribunais administrativos que, se aplicada, os tornaria inteiramente ineficientes como meio de proteger a liberdade individual. Ele visa, explicitamente, a acelerar “o rompimento com o Estado de Direito, que o professor A. V. Dicey via como a característica essencial do sistema constitucional inglês”. <sup>569</sup> A análise começa com um ataque “àquela antiquada e vacilante carruagem”, a “lendária separação dos poderes”. <sup>(56)</sup> A distinção entre lei e política de governo é, para ele, “inteiramente falsa”, <sup>57</sup> assim como é ridícula a idéia de que o juiz não se ocupa com os fins do governo mas com a administração da justiça. Ele chega a considerar um dos principais benefícios dos tribunais administrativos “o fato de que podem fazer respeitar a política de governo sem o empecilho das normas legais e das precedentes judiciais. (...) De todas as características do direito administrativo, nenhuma é mais vantajosa, quando usada corretamente para o bem público, do que o poder do tribunal de decidir os casos encaminhados a ele com o objetivo declarado de promover uma política de melhoria social em algum campo específico; e de adaptar sua atitude, em relação a qualquer controvérsia, de modo a atender às necessidades daquela política”. <sup>(58)</sup>

São poucas as análises desses problemas que mostram tão clara-mente como muitas idéias “progressistas” de nossa época são, na realidade, reacionárias! Não surpreende, portanto, que pontos de vista como o do professor Robson tenham rapidamente encontrado apoio entre os conservadores e que um folheto do Partido Conservador sobre o *Estado de Direito* divulgado recentemente reflita suas idéias, ao elogiar os tribunais administrativos por serem “flexíveis e não limitados pelas normas legais ou por precedentes jurídicos, podendo constituir um auxílio importante ao seu ministro na aplicação da política de governo”. <sup>570 571 572</sup> A aceitação da doutrina socialista pelos conservadores é talvez a característica mais alarmante dessa evolução. Ela foi levada a tais extremos, que se comentou a respeito de um simpósio conservador sobre o tema *Liberty in the Modern State*. <sup>m</sup> “Tanto nos distanciamos do conceito do cidadão inglês protegido pelos tribunais do perigo de opressão por parte do Estado ou seus funcionários, que nenhum dos participantes sugere agora que seria possível voltarmos ao ideal do século XIX”. <sup><573></sup>

As declarações mais indiscretas de alguns membros menos conhecidos daquele grupo de juristas socialistas mostram até onde essas idéias nos podem levar. Um deles começa um ensaio sobre *The Planned State and the Rule of Law* “redefinindo” Estado de Direito. <sup>574 575</sup> E acaba distorcendo este conceito a ponto de torná-lo “qualquer coisa que o parlamento, enquanto legislador supremo, pretenda fazer dele”. <sup><63></sup> Isto permite ao autor “afirmar, com confiança, que a incompatibilidade do planejamento com o Estado de Direito [inicialmente afirmada pelos autores socialistas!] é um mito sustentável apenas

pelo preconceito e ignorância”. [576](#) [577](#) À pergunta que se colocava então (se Hitler tivesse conseguido o poder dentro das normas constitucionais, o Estado de Direito teria prevalecido na Alemanha nazista?), outro membro do grupo achava possível responder: “Sim; a maioria estaria certa: o Estado de Direito seria preservado, *desde que a maioria o elegeisse*. A maioria pode ser imoral, pode ser insensata, mas ainda assim o Estado de Direito prevaleceria. Pois, numa democracia, certo é aquilo que a maioria quer”. (<sup>5</sup>) Eis o equívoco mais calamitoso de nossa época expresso do modo mais intransigente.

Então, não surpreende que, sob a influência de tais concepções, tenha havido na Grã-Bretanha, nas últimas duas ou três décadas, uma rápida ampliação dos poderes que os organismos administrativos exercem sobre a vida privada e as propriedades dos cidadãos, [578](#) poderes que estão praticamente isentos de qualquer controle. A nova legislação social e econômica passou a conferir poderes discricionários sempre crescentes àqueles órgãos, oferecendo remédios bastante imperfeitos e apenas ocasionais sob a forma de um conjunto de tribunais constituídos por comissões de apelação. Em casos extremos, a lei chega a atribuir aos organismos administrativos o poder de fixar “os princípios gerais” pelos quais é possível aplicar a expropriação, <sup>(67)</sup> enquanto o Executivo se recusa a sofrer restrições por parte de normas rígidas. <sup>m)</sup> Só nos últimos tempos, e especialmente depois de um caso notório de intolerável abuso burocrático ter sido denunciado ao público pela persistência de um homem rico e dotado de elevado espírito público, [579](#) [580](#) [581](#) é que se espalhou a inquietude, há muito sentida por alguns observadores mais informados, produzindo os primeiros sinais de uma reação à qual nos referiremos mais tarde.

## 6. A Evolução nos Estados Unidos

É talvez surpreendente verificar que, em muitos aspectos, idéias semelhantes tiveram a mesma evolução nos Estados Unidos. De fato, tanto as tendências modernas da teoria do direito quanto a idéia do “especialista em administração”, sem uma formação jurídica, tiveram neste país uma influência ainda maior que na Grã-Bretanha; podemos mesmo afirmar que os juristas socialistas britânicos que acabamos de mencionar se inspiraram mais freqüentemente nos filósofos do direito americanos do que nos ingleses. As circunstâncias que levaram a isso são pouco compreendidas, mesmo nos Estados Unidos, e merecem ser melhor conhecidas.

Na realidade, os Estados Unidos constituem um caso único porque neste país a influência recebida dos movimentos reformistas europeus cedo se cristalizou naquilo que passou a ser significativamente conhecido como o *public administration movement*. Este desempenhou papel semelhante ao do movimento fabiano na Inglaterra [582](#) ou ao do movimento dos “socialistas de cátedra” na Alemanha. Tomando como lema a eficiência do aparato governamental, foi habilmente criado para conseguir o apoio da comunidade dos homens de negócios na consecução de objetivos basicamente socialistas. Os membros desse movimento, que em geral contavam com o apoio dos “progressistas”, dirigiram

o ataque mais vigoroso às salvaguardas tradicionais da liberdade individual, como a supremacia da lei, restrições constitucionais, *judicial review* e a concepção de uma “lei fundamental”. Era característico desses “especialistas em administração” serem contrários tanto ao direito quanto à ciência econômica (e geralmente bastante ignorantes a respeito de ambas). [583](#) Na tentativa de criar uma “ciência” da administração, eles se pautaram por uma concepção ingênua do método “científico” e demonstraram pela tradição e princípios o desprezo característico do racionalismo extremo. Foram eles que mais contribuíram para divulgar a idéia de que “a liberdade pela liberdade não tem evidentemente qualquer sentido: liberdade deve ser liberdade para se fazer e desfrutar certas coisas. Se um número maior de pessoas está comprando automóveis e tirando férias, é porque existe mais liberdade”. [584](#) [585](#)

Principalmente por causa desse movimento é que os conceitos difundidos na Europa continental sobre os poderes do aparato administrativo foram introduzidos nos Estados Unidos um pouco mais cedo que na Inglaterra. Assim, já em 1921, um dos mais notáveis estudiosos americanos da jurisprudência falava em “uma tendência a deixar de lado os tribunais e a lei e uma volta à justiça sem lei, na forma de um ressurgimento da justiça executiva e mesmo legislativa e uma confiança nos poderes arbitrários do governo”. <sup>(73></sup> Poucos anos mais tarde, uma obra típica sobre direito administrativo já apresentava como doutrina estabelecida que “cada autoridade oficial tem certa área de ‘jurisdição’ especificamente definida por lei. Dentro dos limites desta área, tal autoridade pode agir livremente de acordo com sua própria vontade e os tribunais respeitarão sua ação como definitiva e não contestarão sua legitimidade. Se ultrapassar esses limites, então os tribunais intervirão. Dessa forma, a lei que prevê o julgamento dos atos de autoridades públicas pelos tribunais torna-se simplesmente um ramo da lei *ultra vires*. A única questão com que se preocupam os tribunais é a jurisdição, e o tribunal não pode controlar o exercício do poder discricionário da autoridade naquela jurisdição”. [586](#) [587](#) [588](#)

A reação contra a tradição de controle rígido exercido pelos tribunais não só sobre a ação administrativa como também sobre a legislativa começara, na realidade, algum tempo antes da I Guerra Mundial. Como questão de política prática, ela se tornou importante pela primeira vez na campanha presidencial do senador La Follette, em 1924, quando a limitação do poder dos tribunais constituiu parte básica de sua plataforma eleitoral. <sup>(75></sup> Foi principalmente em decorrência dessa tradição estabelecida pelo senador que nos Estados Unidos, mais que em qualquer outro lugar, os progressistas se tornaram os maiores defensores do aumento dos poderes discricionários dos órgãos administrativos. Pelo fim da década de 1930, essa característica dos progressistas americanos se havia tornado tão marcante que mesmo os socialistas europeus, “ao tomar conhecimento da disputa entre liberais e conservadores americanos sobre as questões do direito e dos poderes discricionários dos órgãos administrativos”, mostraram-se inclinados “a alertá-los contra os perigos inerentes ao aumento destes poderes e a adverti-los de que nós [ou seja, os socialistas europeus] reconhecemos a autenticidade da posição dos conservadores

americanos”. <sup><76></sup> No entanto, logo modificaram sua atitude ao perceber que a posição dos progressistas facilitava a guinada gradual e imperceptível do sistema americano para o socialismo.

O conflito ao qual nos referimos acima chegou ao ápice na era de Roosevelt, naturalmente, mas o caminho para o que aconteceu naquela época já havia sido aberto pelas tendências intelectuais da década anterior. Os anos 20 e início dos 30 produziram uma torrente de literatura contrária ao conceito do Estado de Direito que influenciou consideravelmente os acontecimentos posteriores. Mencionaremos aqui apenas dois exemplos característicos. O mais ativo entre os intelectuais que atacaram frontalmente a tradição americana de um “governo de lei e não de homens” foi o professor Charles G. Haines, que não apenas definia o ideal tradicional como uma ilusão [589](#) [590](#) [591](#) mas pedia seriamente que “o povo americano estabeleça um governo baseado na teoria de confiança nos homens que administram os negócios públicos”. <sup><78></sup> Para percebermos como isso se contrapõe inteiramente a toda a concepção sobre a qual se fundamenta a Constituição americana, é suficiente lembrarmos a declaração de Thomas Jefferson: “O governo de uma nação livre está alicerçado na vigilância e não na confiança, e é a vigilância e não a confiança que prescreve constituições que limitam os poderes do governo, para cercear aqueles a quem somos obrigados a confiar o poder... nossa Constituição fixou, desse modo, os limites absolutos de nossa confiança. Em matéria de poder, então, não se fale mais em confiar no homem, mas limitemos a possibilidade de abusos com os grilhões da Constituição”. <sup><79></sup>

Ainda mais característica das tendências intelectuais da época é talvez uma obra do juiz Jerome Frank, intitulada *Law and the Modern Mind*, cuja publicação em 1930 alcançou um sucesso que não é facilmente compreendido pelo leitor de hoje. A obra é um ataque violento • ao ideal da imutabilidade e clareza da lei, que o autor ridiculariza como “uma necessidade infantil de um pai autoritário”. [592](#) [593](#) Baseando-se na teoria psicanalítica, o livro oferecia exatamente os elementos que justificavam o desprezo pelos ideais tradicionais, esperados por uma geração que não estava disposta a aceitar qualquer limitação à ação coletiva. Foi a juventude educada nestas idéias que se tornou o instrumento solícito das políticas paternalistas do *New Deal*.

Pelo fim da década de 30, difundiu-se uma crescente apreensão causada por esses acontecimentos, que conduziu à instauração de uma comissão de investigações, a Comissão de Investigação da Administração Pública, pelo procurador-geral dos Estados Unidos, cuja tarefa era semelhante à da comissão britânica criada dez anos antes. Mas esta, ainda mais que a britânica, em seu Relatório da Maioria <sup><81></sup> tendia a apresentar a situação corrente como algo inevitável e inofensivo. As palavras do mestre Roscoe Pound representam claramente o teor geral do relatório: “Embora involuntariamente, a maioria está caminhando para o absolutismo burocrático, que constitui um estágio do absolutismo emergente em todo o mundo. Idéias sobre o desaparecimento da lei, ou sobre uma

sociedade onde não haverá lei, ou apenas uma lei, ou seja, onde não haja leis mas apenas ordens burocráticas; doutrinas que negam a existência de direitos e afirmam que as leis constituem apenas ameaças de utilização da força do Estado, que normas e princípios não passam de superstições e intenções piedosas, a idéia de que a separação de poderes é um modismo intelectual ultrapassado, do século XVIII, que a doutrina do direito consuetudinário da supremacia da lei foi suplantada e a concepção do direito público como ‘direito de subordinar’, submetendo os interesses individuais aos da autoridade e permitindo a esta identificar um lado da controvérsia com o interesse público, conferindo-lhe, assim, grande importância e ignorando os outros; e finalmente a teoria pela qual lei é toda ação do Estado e, portanto, tudo o que o Estado faz é lei e é isento da crítica dos juristas - é nesta perspectiva que as propostas do Relatório devem ser consideradas”.<sup>594</sup>  
[595](#)

## 7. Sinais do Renascimento da Lei

Felizmente, há em muitos países sinais nítidos de uma reação contra os acontecimentos das últimas duas gerações. Estes são talvez mais evidentes nos países que foram submetidos a regimes totalitários e conheceram os perigos decorrentes do relaxamento dos limites aos poderes do Estado. Mesmo entre os socialistas que, ainda há pouco, ridicularizavam as salvaguardas tradicionais da liberdade individual, podemos observar uma atitude muito mais respeitosa. Poucos expressaram de maneira tão clara essa mudança de opinião quanto o decano dos filósofos do direito socialistas, Gustav Radbruch, que em uma de suas últimas obras afirmava: “Embora a democracia seja certamente um valor louvável, o *Rechtsstaat* é como o pão de cada dia, a água que bebemos e o ar que respiramos; e o maior mérito da democracia é que só ela pode preservar o *Rechtsstaat*”.<sup><83)</sup> No entanto, a descrição de Radbruch sobre os acontecimentos na Alemanha mostra com clareza que, na realidade, a preservação do Estado de Direito não é uma consequência necessária da democracia. É mais correto dizer talvez que a democracia acabará, a menos que contribua para preservar o Estado de Direito.

O avanço do princípio da *judicial review* no pós-guerra e o renascimento do interesse pelas teorias do direito natural na Alemanha são outros sintomas das mesmas tendências.  
[596](#) [597](#). Em outros países do continente europeu estão ocorrendo movimentos semelhantes. Na França, G. Ripert prestou significativa contribuição em seu estudo sobre *The Decline of the Law*, no qual conclui corretamente que, “acima de tudo, devemos culpar os juristas. Foram eles que por meio século solaparam o conceito dos direitos individuais sem perceber que, desse modo, entregavam esses poderes à onipotência do Estado político. Alguns deles pretendiam parecer progressistas, enquanto outros acreditavam estar redescobrimo doutrinas tradicionais destruídas pelo individualismo liberal do século XIX. Os estudiosos frequentemente tendem a se concentrar numa única meta, o que os impede de perceber as conclusões práticas que outros poderão tirar de

suas doutrinas desinteressadas”. [598](#)

Não faltaram advertências semelhantes na Grã-Bretanha, [599](#) e a primeira consequência da apreensão crescente foi uma renovada tendência da legislação dos últimos anos a restaurar os tribunais de justiça como autoridade máxima nas questões administrativas. Sinais encorajadores também podem ser encontrados em recente relatório apresentado por uma comissão de estudo do processo de apelação a tribunais que não os ordinários. [600](#) [601](#) O relatório não apenas fez importantes sugestões para a eliminação das numerosas anomalias e falhas do sistema existente como reafirmou admiravelmente a distinção básica entre “o judicial e sua antítese, o administrativo, e o conceito daquilo que está em conformidade com o Estado de Direito e sua antítese, o arbitrário”. E prosseguia: “O Estado de Direito pressupõe que as decisões devem ser tomadas com base em princípios ou leis conhecidos. Em geral, tais decisões serão previsíveis e o cidadão saberá orientar-se”. <sup><88></sup> No entanto, ainda se observa na Inglaterra uma “área considerável na administração na qual não há nenhum tribunal ou investigação especial” [602](#) [603](#) (o problema encontrava-se fora dos termos de referência da comissão), na qual as condições permanecem insatisfatórias e o cidadão, efetivamente, ainda está à mercê de decisões administrativas arbitrárias. Para se deter o processo de lento declínio do Estado de Direito, é urgente a instituição de um tribunal independente ao qual seja possível apelar em todos esses casos, conforme tem sido proposto por foros diferentes. <sup>(90></sup>

Finalmente, devemos mencionar, como uma iniciativa em escala internacional, o “Documento de Atenas”, adotado em junho de 1955, no congresso da Comissão Internacional de Juristas, no qual a importância do Estado de Direito é enfaticamente reafirmada. [604](#)

Entretanto, não se pode afirmar que o desejo de restaurar uma velha tradição seja acompanhado da clara consciência do que seria necessário para tornar isso realidade, [605](#) ou que as pessoas estejam preparadas para defender os princípios dessa tradição, mesmo quando constituem obstáculos no caminho mais óbvio e direto para a consecução de um objetivo. Esses princípios que, não faz muito tempo, pareciam lugares-comuns que não precisavam ser lembrados, e talvez ainda hoje pareçam mais óbvios ao leigo que ao jurista moderno, acabaram sendo esquecidos e tornaram necessária uma pormenorizada visão de sua história e de suas características. Em função disso, na parte seguinte deste livro tentaremos examinar com maiores detalhes os diferentes modos pelos quais as modernas aspirações no campo da política econômica e social podem ou não ser alcançadas dentro da estrutura de uma sociedade livre.

# PARTE III

## A Liberdade no Estado Previdenciário

“Acima desta raça de homens encontra-se um poder imenso e tutelar que arroga a si mesmo a tarefa de garantir-lhes as fontes de prazer e cuidar de seu destino. Esse poder é absoluto, minucioso, regular, providente e compassivo. Assemelhar-se-ia à autoridade paterna se, a exemplo desta, tivesse por fim preparar os homens para a vida adulta; no entanto, procura mantê-los em perpétua infância; vê com muito agrado o regozijo das pessoas, desde que o regozijo seja sua única preocupação.

Esse governo empenha-se com afinco na felicidade delas, mas reserva para si o papel de agente único e árbitro exclusivo dessa felicidade; garante sua segurança, prevê e atende a suas necessidades, facilita-lhes a satisfação dos prazeres, orienta seus principais interesses, dirige seu trabalho, regulamenta a transmissão da propriedade e reparte suas heranças. O que resta, além de poupar-lhes todo o trabalho de pensar e todos os percalços da vida?” (606)

A. DE TOCQUEVILLE

## CAPÍTULO XVII

### *O Declínio do Socialismo e a Ascensão do Estado Previdenciário*

“A experiência deveria ensinar-nos a permanecer vigilantes para proteger a liberdade, especialmente quando o governo tem propósitos beneficentes. Os homens que nasceram livres mantêm-se naturalmente alerta para repelir a violação de sua liberdade por governantes mal-intencionados. As maiores ameaças à liberdade ocultam-se na intromissão insidiosa de homens zelosos, bem-intencionados, mas desprovidos de discernimento.”<\*)

L. BRANDEIS

#### 1. O Fim do Século do Socialismo

As tentativas de reforma social empreendidas no decorrer do último século inspiraram-se

sobretudo nos ideais do socialismo; durante parte desse período, isto ocorreu até em países como os Estados Unidos, onde jamais existiu um partido socialista importante. Ao longo desses cem anos, o socialismo conquistou a maioria dos líderes intelectuais, sendo considerado em geral o fim último ao qual tenderiam inevitavelmente as sociedades. Esse processo atingiu seu clímax após a II Guerra Mundial, quando a Inglaterra se lançou à experiência socialista, fato que parece ter marcado o ápice do avanço deste movimento. Os historiadores do futuro provavelmente considerarão o período que vai da Revolução de 1848 até aproximadamente 1948 o século do socialismo europeu.

Durante essa fase, o socialismo tinha um significado razoavelmente preciso e um programa definido. O objetivo comum de todos os movimentos socialistas era a estatização dos “meios de produção, distribuição e intercâmbio”, de modo que toda a atividade econômica fosse dirigida de acordo com um plano global, para um ideal de justiça social. As várias escolas socialistas diferiam sobretudo quanto aos métodos políticos pelos quais pretendiam realizar a reorganização das sociedades. O marxismo e o fabianismo divergiam pelo fato de que o primeiro era revolucionário e o segundo gradualista; mas suas concepções a respeito da nova sociedade que esperavam criar eram basicamente iguais. Socialismo significava a propriedade comum dos meios de produção e o “emprego [desses meios] para uso e não para lucro”.

A grande mudança da última década <sup>(6)</sup> foi que o socialismo, neste sentido estrito de um método específico para a implantação da justiça social, fracassou. Ele não apenas perdeu seu fascínio intelectual, mas foi também tão inequivocamente abandonado pelas massas, que os partidos socialistas, em toda parte, estão tentando apresentar um novo programa que assegure o apoio ativo dos seus seguidores.<sup>607 608</sup> Estes partidos não abandonaram seu objetivo último, seu ideal de justiça social; mas os métodos pelos quais esperavam torná-lo realidade e para os quais o termo “socialismo” foi cunhado caíram em descrédito. Sem dúvida, o termo será aplicado a qualquer novo programa que os atuais partidos socialistas adotarem. Mas o socialismo no sentido preciso de outrora está atualmente morto no mundo ocidental.

Embora uma afirmação tão categórica como essa possa ainda causar alguma surpresa, é amplamente confirmada por um exame da torrente de literatura de desencantados autores socialistas de todos os países e pelos debates que se observam no interior dos partidos socialistas.<sup>609 610</sup> Para os que só observam a evolução dos acontecimentos dentro das fronteiras de um único país, o declínio do socialismo ainda pode parecer apenas um revés temporário, a reação à derrota política. Mas o caráter internacional do fenômeno e a semelhança dos acontecimentos em países diferentes não deixam dúvida de que algo mais grave está ocorrendo. Se, quinze anos atrás, o socialismo doutrinário se apresentava como a maior ameaça para a liberdade, atualmente, argumentar contra esse socialismo seria como lutar com moinhos de vento. A maioria dos argumentos antes utilizados contra o socialismo propriamente dito é hoje trazida ao debate dentro dos próprios movimentos socialistas em favor de mudanças de programa.

## 2. As Razões do Declínio

As razões dessa mudança são inúmeras. No que diz respeito à escola socialista que em certo momento exerceu a máxima influência, o exemplo da “maior experiência social” do nosso tempo foi decisivo: o marxismo foi liquidado no mundo ocidental pelo exemplo soviético. Mas, durante muito tempo, relativamente poucos intelectuais compreenderam que aquilo que acontecera na Rússia fora a decorrência natural da aplicação sistemática do programa socialista tradicional. Hoje, contudo, mesmo nos círculos socialistas se formula a pergunta irretorquível: “Se queremos um socialismo autêntico, o que há de errado com a União Soviética?”. <sup><3)</sup> Ocorre que a experiência desse país desacreditou, de modo geral, apenas o modelo marxista de socialismo. A desilusão generalizada com os métodos básicos do socialismo deve-se a experiências mais diretas.

Os principais fatores que contribuíram para esse desencanto foram provavelmente três: a crescente convicção de que uma organização socialista da produção seria muito menos produtiva do que a iniciativa privada; a constatação ainda mais manifesta de que, ao invés de levar ao que fora concebido como um grau maior de justiça social, ela implicaria nova ordem hierárquica, ainda mais arbitrária e inevitável do que jamais se observara, e a evidência de que, ao invés da maior liberdade prometida, implicaria o surgimento de um novo despotismo.

Os primeiros que se frustraram foram os sindicatos, ao descobrir que, negociando com o Estado - e não mais com o empregador privado seu poder fora consideravelmente reduzido. Mas também os indivíduos logo perceberam que viver sob a onipresente autoridade do Estado não representava melhora alguma em relação a sua condição em uma sociedade competitiva. Isto aconteceu num momento em que a elevação geral dos padrões de vida da classe operária (em especial a dos trabalhadores manuais) destruiu o conceito do proletariado como uma classe distinta e, com isso, a consciência de classe dos operários - criando em grande parte da Europa situação semelhante àquela que, nos Estados Unidos, sempre impediu a expansão de um movimento socialista organizado. Nos países que viveram sob regimes totalitários, também houve forte reação individualista entre os membros da geração mais jovem, a qual se tornou profundamente cética em relação a todas as atividades coletivas e desconfiada de toda autoridade. [611 612](#)

O fator que mais contribuiu para desiludir os intelectuais socialistas foi talvez seu crescente temor de que o socialismo levaria à extinção da liberdade individual. Embora a asserção de que socialismo e liberdade individual são conceitos mutuamente excludentes fosse rejeitada por eles com indignação sempre que invocada por algum adversário, [613](#) [614](#) causou grande impacto ao ser expressa em poderosos termos literários por um membro do círculo intelectual.\* Mais recentemente, a situação foi descrita com grande franqueza por um dos principais intelectuais do Partido Trabalhista inglês. R. H. S. Crossman, na monografia *Socialism and the New Despotism*, observa que “são cada vez

mais numerosas as pessoas de bom senso que têm dúvidas a respeito do que, no passado, lhes pareciam as óbvias vantagens do planejamento central e da ampliação da propriedade estatal”,<sup>615 616</sup> e continua esclarecendo que “a descoberta de que o ‘socialismo’ do Governo trabalhista significa o estabelecimento de vastas corporações burocráticas”,<sup>9)</sup> de “uma vasta burocracia estatal centralizada, [que] constitui grave ameaça em potencial à democracia”,<sup>617 618</sup> criou uma situação na qual “a tarefa principal dos socialistas consiste hoje em alertar a nação de que suas liberdades estão ameaçadas por esse novo feudalismo”. (11)

### 3. Os Efeitos Duradouros da Era Socialista

Todavia, apesar de os métodos característicos do socialismo coletivista contarem com poucos defensores no Ocidente, seus fins últimos não perderam sua atração. Embora os socialistas já não tenham um plano preciso quanto ao caminho para atingir seus objetivos, eles ainda almejam manipular a economia de modo que a distribuição da renda se processe em consonância com a sua concepção de justiça social. A consequência mais importante da era socialista, contudo, foi a destruição das limitações tradicionais aos poderes do Estado. Enquanto o socialismo pretendia promover completa reorganização da sociedade com base em novos princípios, considerava os postulados do sistema existente meros obstáculos que deviam ser removidos. Mas agora, por não ter princípios próprios, só pode apresentar suas novas ambições sem uma concepção clara dos seus meios. Por isso, a sociedade se defronta com as novas tarefas determinadas pela ambição do homem moderno, mais do que nunca desprovida de princípios, na acepção original da palavra.

O mais importante é que, em consequência, apesar de o socialismo estar sendo, em geral, abandonado enquanto objetivo pelo qual devemos lutar deliberadamente, não sabemos se não acabaremos por implantá-lo, ainda que não intencionalmente. Os reformadores que se atêm a quaisquer métodos que pareçam mais eficazes na consecução de seus objetivos específicos, sem atentar àquilo que é necessário para preservar um eficiente mecanismo de mercado, provavelmente serão levados a impor um controle central das decisões econômicas cada vez maior (ainda que a propriedade privada seja, teoricamente, preservada), até chegarmos àquele mesmo sistema de planejamento central que poucos desejam, agora conscientemente, ver estabelecido. Além disso, muitos dos velhos socialistas descobriram que já caminhamos tanto na direção de um Estado redistributivista, que ficou bem mais fácil prosseguir nesse rumo do que lutar pela socialização, já um tanto desacreditada, dos meios de produção. Eles parecem ter reconhecido que, aumentando o controle governamental sobre aqueles que, em teoria, continuam sendo meios de produção privados, podem mais facilmente realizar a redistribuição da renda que já fora o real objetivo da política mais espetacular de expropriação.

Por vezes é vista como injusta, como cego preconceito conservador, a crítica aos líderes

socialistas que tão abertamente abandonaram as formas totalitárias mais óbvias do socialismo “quente”, voltando-se agora para um socialismo “frio”, cujas conseqüências talvez não sejam muito diferentes das do anterior. Estaremos, todavia, correndo perigo, a menos que saibamos estabelecer diferença entre as novas aspirações que podem realizar-se numa sociedade livre e as que exigem os métodos do coletivismo totalitário para sua realização.

## 4. O que é Estado Previdenciário

Se o conceito de socialismo tinha um significado preciso, o mesmo não ocorre com o conceito de Estado do bem-estar social ou Estado previdenciário. <sup><12)</sup> A expressão é por vezes utilizada para definir qualquer Estado que assume outras funções, além da manutenção da lei e da ordem. Mas, embora alguns teóricos tenham exigido que as atividades do governo se limitem à manutenção da lei e da ordem, isto não se justifica pelo princípio da liberdade. Somente as medidas coercitivas do governo precisam ser estritamente limitadas. Nós já vimos (Capítulo XV) que há inegavelmente um vasto campo de atividades não coercitivas para o governo e que existe evidente necessidade de financiá-las mediante impostos.

De fato, nenhum governo da era moderna jamais se restringiu ao “mínimo” que alguns teóricos ocasionalmente consideraram coerente com o individualismo; [619](#) [620](#) tampouco esta limitação das atividades governamentais já foi advogada pelos economistas clássicos “ortodoxos”. [621](#) Todos os governos modernos têm organismos de previdência para os indigentes, os incapacitados e os deficientes e cuidam de áreas como saúde e difusão de conhecimentos. Com o crescimento da riqueza, seria concebível que essas atividades, essencialmente de serviços, também se ampliassem. Há necessidades comuns que só podem ser satisfeitas com a ação coletiva e que podem assim ser atendidas sem restrição da liberdade individual. É inegável que, à medida que nos tornamos mais ricos, aquele sustento mínimo que a comunidade sempre reservou aos que não podem atender às suas necessidades, e que pode ser concedido fora do mercado, cresce de forma gradual, ou que o governo pode com proveito, e sem causar prejuízos, assistir ou mesmo contribuir com a parcela maior a tais atividades. Também é plenamente aceitável que o governo desempenhe certo papel ou mesmo tome a iniciativa em áreas como seguro social e educação, ou subsidie temporariamente certos projetos experimentais. Nosso problema, aqui, não são tanto os objetivos quanto os métodos da ação governamental.

Freqüentemente, fazem-se referências a esses objetivos modestos e inocentes da ação governamental para demonstrar quão insensata é qualquer oposição ao Estado previdenciário enquanto tal. Mas, quando se abandona o rígido ponto de vista segundo o qual o governo não deve em absoluto cuidar de tais áreas - posição defensável, mas que muito pouca relação tem com a liberdade -, os defensores da liberdade comumente vêem que o programa do Estado previdenciário abrange número muito maior de questões,

tidas como igualmente legítimas e irrepreensíveis. Se, por exemplo, eles admitem não se opor a uma legislação sobre a qualidade dos alimentos, nisto está implícito que não se deveriam opor a nenhuma atividade governamental dirigida a um fim desejável. Aqueles que tentam delimitar as funções do governo em termos de fins, e não de métodos, acabam freqüentemente obrigados a se opor à ação estatal que aparentemente só tem conseqüências desejáveis, ou a admitir que não têm uma norma geral na qual basear suas objeções a medidas que, embora eficazes para determinados fins, poderiam, no conjunto, destruir uma sociedade livre. Embora o argumento de que o Estado não deveria em caso algum cuidar de áreas não vinculadas à manutenção da lei e da ordem possa parecer lógico, enquanto concebemos o Estado exclusivamente como aparato coercitivo, devemos reconhecer que, como uma agência de serviços, o Estado pode auxiliar, sem causar prejuízos, na consecução de fins desejáveis que não poderiam talvez ser alcançados de outra forma. A razão pela qual muitas das novas atividades previdenciárias do governo constituem ameaça à liberdade é que, embora apresentadas como mera prestação de serviços, representam na verdade um exercício do poder coercitivo do governo e sua realização depende do fato de o governo outorgar a si mesmo direitos exclusivos em certos campos de atividade.

## **5. A Nova Tarefa dos Defensores da Liberdade**

As circunstâncias atuais alteraram consideravelmente a tarefa do defensor da liberdade, tornando-a muito mais difícil. Enquanto a ameaça vinha do socialismo, do tipo nitidamente coletivista, era sempre possível argumentar que os pressupostos dos socialistas eram simplesmente falsos: ou seja, que o socialismo não conseguiria realizar aquilo a que os socialistas aspiravam e que produziria conseqüências indesejáveis para eles. Não podemos argumentar do mesmo modo contra o Estado previdenciário, pois a expressão não se refere a um sistema definido. O que o termo engloba é um conjunto de elementos tão diversos, e até contraditórios, que, enquanto alguns deles podem tornar a sociedade livre mais atraente, outros são incompatíveis com ela ou podem, no mínimo, constituir ameaça potencial à sua existência.

Veremos que alguns dos fins do Estado previdenciário podem ser realizados sem prejuízo da liberdade individual, embora não necessariamente pelos métodos que parecem os mais óbvios, sendo, portanto, os mais populares; que outros podem também ser realizados até certo ponto, embora com um custo bem maior do que as pessoas imaginam ou estariam dispostas a pagar, ou apenas lenta e gradualmente, à medida que a riqueza cresce; e que, finalmente, há outros - particularmente caros aos socialistas - que não podem ser realizados numa sociedade que almeja preservar a liberdade individual.

Há toda uma série de serviços públicos que seria do interesse de todos os membros da comunidade oferecer por iniciativa comum, como parques e museus, teatros e centros esportivos - embora estes serviços devessem ser prestados por autoridades locais, e não nacionais. Há ainda o importante setor da previdência social, da proteção contra

riscos comuns a todos os cidadãos, em que o governo, frequentemente, pode reduzir tais riscos ou ajudar as pessoas a preveni-los. Neste caso, porém, deve ser feita uma importante distinção entre dois tipos de segurança - uma limitada, que pode ser oferecida a todos e não constitui, portanto, privilégio; e uma absoluta, que, numa sociedade livre, não pode ser oferecida a todos os cidadãos. A primeira constitui a previdência contra grave privação física, a garantia de um sustento mínimo para todos. A segunda é a garantia de certo padrão de vida, determinado comparando-se o padrão que desfruta um indivíduo ou um grupo ao de outros.

A diferença, portanto, está entre a garantia de uma renda mínima igual para todos e a garantia de uma renda específica, que se supõe que um indivíduo mereça. <sup>622</sup> Esta última está estreitamente relacionada à terceira principal ambição que inspira o Estado previdenciário: o desejo de usar os poderes do governo para assegurar uma distribuição mais uniforme ou mais justa dos bens. Na medida em que isto significar que os poderes coercitivos do governo serão empregados para garantir que determinados indivíduos recebam determinadas coisas, exigirá um tipo de discriminação e um tratamento desigual de diferentes indivíduos, o que é totalmente incompatível com uma sociedade livre. Esse é o Estado previdenciário que tem por objetivo a “justiça social” e que se torna, “basicamente, um redistribuidor de renda”. <sup>623</sup> Tal Estado está fadado a regredir ao socialismo e a seus métodos coercitivos e essencialmente arbitrários.

## 6. O Expansionismo Inerente ao Estado Administrativo

Embora *alguns* dos objetivos do Estado previdenciário possam ser alcançados *apenas* por meio de métodos contrários à liberdade, *todos* os seus objetivos *podem* ser buscados por esses métodos. O maior perigo hoje é que, sendo um objetivo do Estado aceito como legítimo, se pressupõe que para sua consecução possam ser legitimamente empregados até meios contrários aos princípios da liberdade. É deplorável que em quase todos os setores a maneira mais rápida, eficaz e correta de se alcançar certo fim pareça sempre ser a concentração de todos os recursos disponíveis na solução vislumbrada no momento. Ao reformador ambicioso e impaciente, cheio de indignação diante de um mal determinado, somente a erradicação desse mal, do modo mais rápido e direto, parecerá adequada. Se todos os indivíduos que hoje estão desempregados, doentes ou precisam de uma assistência adequada na velhice tivessem de ser atendidos imediatamente, nenhum esquema seria satisfatório, a menos que fosse de total abrangência e compulsório. Mas, se em nossa impaciência em solucionar logo tais problemas, dermos ao governo poderes exclusivos e monopólicos, não demoraremos a reconhecer nossa falta de visão. Se o caminho mais curto para uma solução agora visível se torna o único permitido, impedindo-se toda experiência alternativa, e se o método que agora parece o melhor para atender a uma necessidade é tomado como o único ponto de partida para toda evolução posterior, poderemos talvez atingir nossos atuais objetivos em um prazo mais curto, mas, ao mesmo tempo, estaremos provavelmente frustrando o surgimento de soluções alternativas mais

eficazes. São, geralmente, os mais ansiosos em usar todo o conhecimento e o poder disponíveis os que mais prejudicam a evolução do conhecimento, pelos métodos que empregam. O progresso controlado e de mão única a que a impaciência e a conveniência administrativa freqüentemente levam o reformador e que, sobretudo no campo do seguro social, se tornou característico do Estado previdenciário, pode vir a representar o principal obstáculo ao aperfeiçoamento futuro.

Se o governo não deseja apenas facilitar aos indivíduos a conquista de certos padrões de vida, mas também garantir que todos os conquistem, só poderá fazê-lo privando os indivíduos de qualquer escolha neste sentido. O Estado previdenciário torna-se assim um Estado familiar no qual um poder paternalista controla a maior parte da renda da comunidade, alocando-a entre os indivíduos nas formas e quantidades que julga compatíveis com sua necessidade ou mérito.

Em muitos campos de atividade é possível justificar de maneira convincente, em termos de eficiência e economia, o controle estatal absoluto de algum serviço; no entanto, quando o Estado exerce controle total, em geral não só essas vantagens acabam por se mostrar logo ilusórias, mas também o caráter do serviço prestado assume natureza inteiramente diversa da que teria sido prestada por empresas competitivas. Se, ao invés de administrar recursos limitados, destinados a um serviço específico, o governo usar seus poderes coercitivos para garantir que o cidadão receba o que um burocrata julga que ele necessita; se os indivíduos não podem mais exercer qualquer escolha quanto a alguns dos aspectos mais importantes de sua vida, como saúde, emprego, habitação e aposentadoria, mas devem aceitar as decisões tomadas em seu lugar pela autoridade, com base na avaliação de suas necessidades; se certos serviços se tornam domínio exclusivo do Estado e cada profissão - seja no campo da medicina, da educação ou do seguro - passar a existir somente como um setor hierarquizado, cada indivíduo receberá o tipo de serviço determinado unicamente pela autoridade e não mais pela experimentação competitiva. [624](#)

As mesmas razões que, em geral, fazem o reformador impaciente querer organizar esses serviços sob a forma de monopólios estatais também o levam a acreditar que devam ser concedidos às autoridades amplos poderes discricionários sobre o indivíduo. Se o objetivo fosse apenas a melhoria das oportunidades para todos, com a prestação de certos serviços específicos de acordo com uma norma, isso poderia ser obtido essencialmente pela iniciativa privada. Mas então nunca teríamos certeza de que os resultados seriam exatamente os pretendidos para todos os indivíduos. Se quisermos que o resultado seja o desejado para cada indivíduo, será imprescindível que uma autoridade discricionária com poder de discriminar entre pessoas conceda um tratamento individualizante e paternalista.

É pura ilusão pensar que, quando certas necessidades do cidadão são controladas exclusivamente por uma única máquina burocrática, a fiscalização democrática dessa

máquina possa então salvaguardar eficazmente a liberdade do cidadão. Quanto à preservação da liberdade individual, a divisão de tarefas entre um legislativo que se limita a dizer o que deve ou não ser feito <sup>625</sup> e um aparato administrativo investido de poderes exclusivos para executar aquelas instruções é a mais perigosa solução possível. O que aconteceu no passado mostra que está “confirmado pela experiência americana e inglesa que o zelo das agências administrativas em buscar fins imediatos as leva a encarar de maneira distorcida suas funções e a supor que as limitações constitucionais e os direitos individuais assegurados pela Constituição devam ceder diante de seus esforços dedicados à consecução do que consideram o fim supremo do governo”. <sup><19></sup>

Não seria exagero dizer que a maior ameaça à liberdade, nos dias atuais, é representada pelos indivíduos mais necessários e mais poderosos no Estado moderno, ou seja, os hábeis administradores, preocupados exclusivamente com aquilo que entendem ser o bem público. Embora os teóricos ainda possam falar em controle democrático dessas atividades, todos os que têm experiência direta nesse assunto concordam que (como um escritor inglês recentemente assinalou), “se o controle exercido pelo ministro... se transformou num mito, o controle exercido pelo Parlamento é e sempre foi um verdadeiro conto de fadas”.<sup>626 627 628</sup> É inevitável que este tipo de administração do bem-estar do povo se torne um aparato incontrolável - ante o qual o indivíduo se vê indefeso - que impõe sua vontade e cada vez mais se investe da *mística* da autoridade soberana - o *Hoheitsverwaltung* ou *Herrschaftstaat* da tradição germânica, tão pouco familiar aos anglo-saxônios, que foi preciso cunhar o estranho termo “hegemônico” <sup><629></sup> para exprimir essa idéia.

## 7. Análise Limitada à Política Interna

Não é objetivo dos capítulos seguintes expor um programa completo de política econômica para uma sociedade livre. Procuraremos abordar principalmente as aspirações relativamente novas, cujo futuro numa sociedade livre é ainda incerto e em relação às quais os diferentes pontos de vista ainda estão tateando entre extremos e que exigem com urgência princípios que nos ajudem a distinguir entre as soluções boas e as soluções más. Os problemas que selecionaremos são basicamente os que nos parecem mais importantes para resgatar alguns dos objetivos mais modestos e legítimos do descrédito ao qual tentativas muito ambiciosas quase certamente levarão todas as ações do Estado previdenciário.

Há muitos setores da atividade governamental que são da maior importância para a preservação de uma sociedade livre, mas que não poderemos aqui examinar de modo satisfatório. Em primeiro lugar, teremos de deixar de lado todo o conjunto de problemas referentes às relações internacionais - não apenas porque qualquer análise profunda da questão alongaria indevidamente este livro, mas também porque um tratamento adequado do assunto exigiria uma base filosófica que não apresentamos aqui. Soluções

satisfatórias a esses problemas não serão provavelmente encontradas enquanto precisarmos aceitar como unidades últimas da ordem internacional as entidades historicamente constituídas, conhecidas como nações. Quanto aos grupos aos quais poderíamos confiar os diferentes poderes de governo, se tivéssemos escolha, é uma questão excessivamente complexa para ser respondida em poucas páginas. Os fundamentos morais do Estado de Direito, em escala internacional, parecem ainda inexistentes e, provavelmente, perderíamos as vantagens que tal Estado oferece no âmbito de uma nação se confiássemos, hoje, qualquer um dos novos poderes de governo a organismos supranacionais. Direi apenas que nada além de soluções paliativas nos parece possível no campo das relações internacionais enquanto tivermos ainda de aprender como limitar efetivamente os poderes de todo governo e como repartir esses poderes entre os seus escalões. Direi ainda que desdobramentos atuais no cenário político nacional tornaram as questões internacionais muito mais difíceis do que eram no século XIX. [630](#) Desejo acrescentar que, na minha opinião, enquanto a proteção à liberdade individual não estiver muito mais firmemente assegurada do que ocorre agora, a criação de um Estado mundial provavelmente constituiria uma ameaça maior ao futuro da civilização do que a guerra. [631](#)

Não menos importante que a questão das relações internacionais é o problema centralização *versus* descentralização das funções governamentais. Apesar de sua tradicional relação com a maioria dos problemas que discutiremos adiante, não nos será possível tratar deste assunto sistematicamente. Se, de um lado, tem sido uma atitude característica daqueles que são favoráveis a um aumento dos poderes governamentais apoiar a concentração máxima desses poderes, os que se preocupam principalmente com a liberdade individual têm, em geral, defendido a descentralização. Quando a iniciativa privada não pode oferecer determinados serviços e, portanto, se faz necessário certo tipo de ação coletiva, a melhor solução é a iniciativa de autoridades locais; pois ela abrange muitas das vantagens da iniciativa privada e um menor número de riscos inerentes à ação coercitiva do governo. A concorrência entre autoridades locais ou entre unidades maiores, numa área onde há liberdade de movimento, oferece, em grande medida, a possibilidade de experimentação por métodos alternativos que assegurarão muitas das vantagens da evolução livre. Embora a maioria dos indivíduos jamais cogite de mudar de residência por tais motivos, haverá sempre um número suficiente deles - especialmente os mais jovens e os mais criativos - que obrigará as autoridades locais a oferecer serviços tão bons e a custos tão razoáveis quanto os de seus concorrentes. [632](#) É em geral o planejador autoritário que, visando à uniformidade, à eficiência governamental e à conveniência administrativa, apóia as tendências centralizantes e, para tanto, recebe o mais decisivo apoio das maiorias mais pobres, interessadas em obter recursos das regiões mais ricas.

## 8. O Monopólio e Outros Problemas Menores

Há vários outros importantes problemas de política econômica que só mencionaremos de passagem. É inegável que a estabilidade econômica e a prevenção de graves depressões dependem, em parte, da ação governamental. Analisaremos este problema nos capítulos sobre emprego e política monetária. Mas uma apreciação sistemática nos levaria a aspectos altamente técnicos e controvertidos da teoria econômica, em relação à qual eu certamente assumiria, em razão do meu trabalho especializado nesse campo, posição praticamente independente dos princípios estudados neste livro,

Da mesma forma, o subsídio a certos empreendimentos, proveniente de fundos constituídos com o dinheiro dos impostos, tema que será analisado em relação a habitação, agricultura e educação, levanta problemas de natureza mais geral. Não podemos afastá-los postulando simplesmente que o governo nunca deve conceder nenhum subsídio, uma vez que em algumas áreas de inquestionável responsabilidade do governo - como a defesa - este é provavelmente o método melhor e menos perigoso para estimular os avanços necessários - e é preferível à completa estatização destas atividades. No tocante a subsídios, o único princípio geral que podemos estabelecer talvez seja que eles jamais se justificam em termos do interesse do beneficiário imediato (seja ele o prestador de serviço subsidiado ou seu usuário), mas apenas em termos dos benefícios gerais que possam ser desfrutados por todos os cidadãos -ou seja, o bem-estar geral no seu sentido verdadeiro. Os subsídios são um instrumento legítimo da política de governo, não como meio de re-distribuição da renda, mas apenas como forma de se usar o mercado para oferecer serviços que não podem ser limitados aos que pagam por eles individualmente.

O aspecto mais óbvio na avaliação que se segue é provavelmente a ausência de qualquer análise sistemática do monopólio de iniciativa. Este assunto foi excluído após cuidadosa reflexão, sobretudo porque parecia não ter a importância a ele comumente atribuída. <sup>(25)</sup> A política antimonopólica sempre foi o principal objeto do zelo reformista dos liberais. Acredito que eu mesmo usei no passado o argumento tático de que não podemos esperar limitar os poderes coercitivos dos sindicatos trabalhistas a menos que, ao mesmo tempo, ataquemos o monopólio de iniciativa. Entretanto, eu me convenci de que seria falso atribuir aos monopólios existentes no campo trabalhista e no empresarial a mesma natureza. Isto não significa que eu compartilhe a posição de alguns autores [633](#) [634](#) [635](#) que sustentam ser a empresa monopólica benéfica e desejável em alguns aspectos. Ainda acho, como achava quinze anos atrás,<sup>(27)</sup> que talvez seja aconselhável encarar o monopolista como uma espécie de bode expiatório da política econômica; e reconheço que nos Estados Unidos a legislação conseguiu criar um clima de opinião desfavorável ao monopólio. Na medida em que a aplicação de normas gerais (tais como a da não discriminação) possa limitar poderes monopolísticos, tal política será benéfica. Mas o que efetivamente puder ser feito neste campo deverá refletir-se numa melhoria gradual de nossa legislação sobre corporações, patentes e taxaço, que seria difícil abordar em poucas palavras. Sinto-me cada vez mais cético, contudo, sobre o caráter benéfico de qualquer ação discricionária do governo contra certos monopólios e estou realmente

alarmado com a natureza arbitrária de qualquer política de restrição às dimensões das empresas. E, quando a política de governo cria uma situação na qual - como acontece em certos setores empresariais nos Estados Unidos - grandes firmas temem concorrer reduzindo os preços, porque isso pode expô-las à ação antitruste, torna-se um absurdo.

A atual política de governo não reconhece que não é o monopólio em si ou a dimensão da empresa que são prejudiciais, mas somente os obstáculos ao ingresso em determinado setor industrial ou profissional, bem como outras práticas monopólicas. O monopólio é evidentemente indesejável, mas apenas no mesmo sentido em que a escassez é indesejável; e em nenhum dos dois casos isto significa que possamos evitá-lo. <sup>(28)</sup> Uma das duras verdades da vida é que certos talentos (e também certas vantagens e tradições de determinadas organizações) não podem ser multiplicados, assim como é fato incontestável que certos bens são escassos. É um absurdo ignorar essa verdade e tentar criar condições artificiais de concorrência. A lei não pode efetivamente proibir certas situações mas apenas tipos de ação. Tudo que podemos esperar é que, quando ressurgir a possibilidade de concorrer, ninguém seja impedido de tirar proveito disso. Quando o monopólio se sustenta graças a condições, criadas por legislação, que vedam o ingresso de concorrentes no mercado, tais condições devem ser eliminadas. Também se justifica proibir, na medida do possível, a discriminação em termos de preços, pela aplicação de normas gerais. Mas os multados da ação dos governos nesse campo têm sido tão deploráveis, que é surpreendente haver ainda alguém que espere ver a atribuição de poderes discricionários aos governos produzir outro efeito além de um aumento de obstáculos à concorrência. Em todos os países, os poderes discricionários que dispõem sobre os monopólios passam a ser usados para distinguir entre monopólios “benéficos” e “prejudiciais”, e as autoridades se preocupam muito mais em proteger os que são supostamente benéficos do que em impedir a atividade dos prejudiciais. Eu duvido que um monopólio “benéfico” mereça proteção. Mas sempre existiram monopólios inevitáveis, cujo caráter transitório e temporário freqüentemente se tornou permanente como resultado da solicitude do governo.

Mas, embora pouco se deva esperar de qualquer ação específica do governo contra o monopólio de iniciativa, a situação é diferente nos casos em que os governos deüberadamente promoveram o crescimento do monopólio e até deixaram de exercer a função primordial de governo -a prevenção da coerção permitindo exceções às normas legais gerais, como vêm fazendo, há muito, no campo do trabalho. É lamentável que numa democracia, depois de se proteger determinados grupos com medidas que gozavam de amplo apoio popular, os argumentos utilizados para combater a concessão de privilégios sejam utilizados contra os mesmos grupos que até pouco tempo desfrutavam de tratamento especial por se julgar que necessitavam e mereciam este tratamento. Contudo, não há dúvida de que os princípios básicos do Estado de Direito jamais foram tão amplamente violados, em tempos recentes, e com con-sequências tão graves, como no caso dos sindicatos trabalhistas. A política a eles relacionada será, portanto, o primeiro grande problema por nós examinado.

# *Sindicatos Trabalhistas e Emprego*

“O governo, que durante muito tempo foi contrário a outros monopólios, repentinamente passou a patrocinar e promover vastos monopólios trabalhistas que a democracia não pode suportar, não pode controlar sem destruir e talvez não possa destruir sem destruir a si própria.”

HENRY C. SIMONS

## 1. A Liberdade de Associação

A política de governo, em relação aos sindicatos trabalhistas, foi, em pouco mais de um século, de um extremo a outro. Desde a época em que quase todas as suas atividades eram consideradas ilegais, aos poucos os sindicatos se foram tornando instituições singularmente privilegiadas, às quais não se aplicam as normas legais gerais. Hoje, pode-se dizer que as organizações sindicais constituem uma área de atuação em que os governos significativamente fracassam em sua função primordial - a prevenção da coerção e da violência.

Contribuiu grandemente para essa situação o fato de que os sindicatos, no início, podiam invocar os princípios gerais da liberdade, [636](#) [637](#) contando então com o apoio dos liberais, muito depois que a discriminação contra eles cessara e eles haviam passado a dispor de privilégios excepcionais. Em poucos campos os progressistas mostram-se tão pouco dispostos a examinar a sensatez de qualquer medida como neste; simplesmente perguntam se ela é “contra ou a favor dos sindicatos” ou, como se costuma dizer, “contra ou a favor dos trabalhadores”. [638](#) [639](#) Contudo, até um exame superficial da história dos sindicatos sugeriria que a opinião mais sensata deve estar em algum ponto entre os extremos que marcam sua evolução.

A maioria das pessoas, entretanto, conhece tão pouco a realidade dos fatos, que ainda apóia as aspirações dos sindicatos, na crença de que eles estão lutando pela “liberdade de associação”, quando na verdade a expressão perdeu seu significado e o problema essencial, agora, é discutir a liberdade de escolha individual entre ingressar ou não em um sindicato. A confusão existente deve-se, em parte, à rapidez com que a natureza do problema mudou; em muitos países, associações trabalhistas voluntárias mal se tornavam legais, já começavam a recorrer à coerção para forçar trabalhadores a se filiar, impondo aos não inscritos o cerceamento da atividade profissional. Talvez a maioria das pessoas ainda acredite que uma “disputa trabalhista” normalmente significa falta de acordo quanto a remuneração e condições de emprego, quando, em geral, se trata apenas de tentativas de forçar o trabalhador a se filiar.

A conquista de privilégios pelos sindicatos não foi, em nenhum país, tão espetacular quanto na Grã-Bretanha, onde o *Trade Dispute Act* (Lei de Disputas Sindicais) de 1906 atribuiu “a um sindicato imunidade de responsabilidade civil mesmo pela mais hedionda ofensa perpetrada pelo sindicato ou por qualquer membro, conferindo, em resumo, a cada sindicato privilégio e proteção não desfrutados por qualquer outra pessoa ou grupo de pessoas físicas ou jurídicas”. <<sup>3</sup>> Uma legislação também complacente favoreceu os sindicatos nos Estados Unidos, onde, pela primeira vez, o *Clayton Act* de 1914 os isentou dos dispositivos antimonopólicos do *Sherman Act*; o *Norris-La Guardia Act* de 1932 “foi muito além, estabelecendo imunidade praticamente total para as organizações sindicais no caso de danos”,<sup>(4)</sup> e, finalmente, o Supremo Tribunal apoiou, numa decisão crucial, “a reivindicação de um sindicato ao direito de negar participação nas atividades econômicas a um empregador”.<sup>(5)</sup> Uma situação mais ou menos idêntica aos poucos se instaurou na maioria dos países europeus na década de 1920, “menos em virtude de permissão explícita da lei que pela tolerância tácita das autoridades e dos tribunais”.<sup>(6)</sup> Em toda parte, a legalização dos sindicatos foi interpretada como legalização do seu objetivo fundamental e como reconhecimento de seu direito de fazer tudo que julgassem necessário para a realização desse objetivo - ou seja, o monopólio. Cadá vez mais passaram a ser encarados não como grupos dedicados a um legítimo objetivo particular e que, como em todos os outros casos, deviam ser mantidos sob controle por interesses competitivos e investidos de direitos iguais, mas como grupos cujas metas - a organização completa e abrangente de todos os trabalhadores - deviam ser apoiadas para o bem da comunidade. <<sup>7</sup>>

Embora os flagrantes abusos de poder dos sindicatos tenham frequentemente chocado a opinião pública em tempos recentes e conquanto a atitude desprovida de senso crítico a eles favorável esteja desaparecendo, a opinião pública certamente ainda não se deu conta de que as [640](#) [641](#) [642](#) [643](#) [644](#) disposições legais vigentes se acham fundamentalmente erradas e de que toda a base da nossa sociedade livre está gravemente ameaçada pelos poderes que os sindicatos se arrogam. Não trataremos aqui dos abusos criminosos de poder dos sindicatos que recentemente atraíram muita atenção nos Estados Unidos, conquanto tais abusos não estejam de todo desvinculados dos privilégios de que os sindicatos legalmente gozam. Trataremos apenas dos poderes que essas organizações em geral têm hoje, quer por permissão explícita da lei, quer, pelo menos, como resultado da tolerância tácita das autoridades. Nossos argumentos não serão dirigidos contra os sindicatos trabalhistas enquanto tais; nem se limitarão às práticas agora amplamente reconhecidas como abusos. Mas é nosso propósito examinar alguns dos seus poderes largamente aceitos entre nós como legítimos, quando não como “direitos sagrados”. E o fato de os sindicatos frequentemente demonstrarem muita moderação no exercício desses poderes não abala, antes fortalece nossa crítica. Exatamente porque, nas condições legais existentes, os sindicatos não causam danos ainda maiores unicamente graças à moderação e bom senso de muitos líderes sindicais, não nos podemos permitir o luxo de aceitar que esta situação perdure. <[645](#)>

## **2. Coerção Sindical e Salários**

**Nunca é demais enfatizar que a coerção que os sindicatos têm hoje o direito de exercer, contrariamente a todos os princípios de liberdade no âmbito da lei, é antes de tudo coerção sobre os companheiros de trabalho. Qualquer que seja o verdadeiro poder coercitivo que os sindicatos conseguem ter sobre os empregadores, será consequência desse poder fundamental de coagir outros trabalhadores; a coerção sobre os empregadores perderia grande parte de sua condenável natureza se os sindicatos fossem privados do direito de obter pela força esse apoio. Não questionamos aqui nem o direito de acordo voluntário entre trabalhadores, nem mesmo o direito de negar em conjunto seus serviços. Deve-se dizer, entretanto, que este último direito - o de greve -, embora um direito normal, não pode ser considerado inalienável. Em certas atividades deveria constar do contrato de trabalho uma cláusula pela qual o empregado renunciaria a esse direito, isto é, essas atividades incluiriam, da parte dos empregados, um vínculo empregatício por um determinado período, sendo ilegal qualquer tentativa conjugada de violá-lo.**

**De fato, qualquer sindicato que controle efetivamente todos os empregados potenciais de uma firma ou indústria pode exercer pressão quase ilimitada sobre o empregador e, principalmente no caso em que se tenha investido grande volume de capital em equipamento especializado, esse sindicato pode praticamente expropriar o dono e controlar quase a totalidade dos retornos da empresa.<sup>646</sup> A questão decisiva, porém, é que isso jamais será do interesse de todos os trabalhadores - exceto no caso improvável em que os ganhos totais derivados dessa expropriação sejam igualmente divididos entre eles, empregados ou não - e que, portanto, o sindicato só poderá obter esse controle coagindo certos trabalhadores a apoiar, contra seus interesses, tal iniciativa.**

**A razão disso é que os trabalhadores podem elevar os salários reais acima dos níveis que prevaleceriam num mercado livre somente com a limitação da oferta, isto é, impedindo que parte da força de trabalho tenha acesso ao mercado. Os interesses dos que conseguirão empregos com salários mais altos irão, portanto, opor-se aos interesses dos que, em consequência, só encontrarão ocupações com menor remuneração ou não arranjarão emprego algum.**

**O fato de os sindicatos, em geral, obrigarem inicialmente o empregador a concordar com certo nível salarial e depois tomarem medidas para que ninguém se empregue por salário menor não faz muita diferença. A fixação do salário é uma medida tão eficaz quanto qualquer outra que exclua os que só poderiam conseguir emprego a salários mais baixos. O essencial é que o empregador só concordará com os níveis salariais quando souber que o sindicato tem o poder de manter afastados outros trabalhadores.<sup><10)</sup> Em geral, a fixação de salários (quer pelos sindicatos, quer pelas autoridades) só os tornará mais elevados do que seriam normalmente se eles forem também mais elevados do que os**

salários pelos quais todos os trabalhadores dispostos a trabalhar podem ser contratados.

Se bem que os sindicatos ainda possam, muitas vezes, agir convencidos do contrário, já não há dúvidas de que não poderão, a longo prazo, elevar os salários reais para todos os que desejam trabalhar acima dos níveis de remuneração que surgiriam num mercado livre - embora possam de fato elevar os níveis do salário monetário, com consequências das quais trataremos mais tarde. A elevação efetiva dos salários reais acima desse ponto, para que não seja apenas uma conquista temporária, só beneficia determinado grupo às custas de outros. Servirá, portanto, apenas a interesses setoriais, mesmo que tenha o apoio de todos; e isto significa que os sindicatos de base estritamente voluntária não poderiam receber o apoio de todos por muito tempo, porque sua política salarial não seria do interesse de todos os trabalhadores. Os sindicatos que não tivessem o poder de coagir quem está fora não seriam, portanto, suficientemente fortes para forçar os salários a subir acima dos níveis pelos quais todos os que buscam emprego poderiam ser contratados, isto é, o nível que se estabeleceria em um mercado verdadeira-mente livre para a força de trabalho em geral.

Mas, se bem que os salários reais de todos os trabalhadores empregados possam ser elevados por meio da ação sindical apenas à custa de desemprego, sindicatos ligados a determinadas indústrias ou profissões podem perfeitamente aumentar os salários dos seus membros forçando outros trabalhadores a permanecer em ocupações menos remuneradas. É difícil avaliar as dimensões da distorção que isto de fato causa na estrutura salarial. Se lembrarmos, porém, que alguns sindicatos acham conveniente o uso da violência para impedir que novas levadas ingressem em seus setores e que outros conseguem cobrar altas taxas de admissão (ou mesmo reservar empregos na área para os filhos dos atuais membros), não há dúvida de que a distorção é considerável. É importante notar que medidas desse tipo podem ser utilizadas com sucesso apenas em atividades relativamente prósperas e muito bem remuneradas e que, portanto, acarretam a exploração dos trabalhadores relativamente pobres pelos trabalhadores mais ricos. Embora as medidas adotadas por um sindicato possam tender a reduzir diferenças de remuneração no âmbito desse sindicato, não há dúvida de que, no tocante aos salários relativos nas indústrias e profissões mais importantes, os sindicatos hoje são amplamente responsáveis por uma desigualdade artificial e inteiramente resultante do privilégio! <sup>647</sup>). Isto significa que suas atividades reduzem necessariamente a produtividade do trabalho em todos os setores e, em consequência, o nível geral dos salários reais; porque, se a ação sindical consegue restringir o número de trabalhadores nos empregos altamente remunerados e aumentar o número dos obrigados a permanecer em empregos menos compensadores, o resultado será uma média geral de salários mais baixa. De fato, nos países nos quais os sindicatos são muito poderosos o nível geral dos salários reais é mais baixo. <sup>648</sup> <sup>649</sup> Isto, certamente, ocorre na maioria dos países europeus nos quais a política dos sindicatos é fortalecida pelo uso generalizado de medidas que obrigam o empregador a utilizar mão-de-obra desnecessária.

Se muitos ainda aceitam como fato óbvio e inegável que o nível dos salários, em geral, teve tão rápida elevação por causa da atividade dos sindicatos, fazem isso a despeito de conclusões precisas da análise teórica e a despeito, também, de evidência empírica em contrário. Os salários reais frequentemente se elevaram muito mais depressa quando os sindicatos eram fracos do que quando eram fortes; além disso, mesmo em profissões ou indústrias nas quais a mão-de-obra não está organizada em sindicatos, os aumentos vêm sendo muito mais rápidos do que em indústrias igualmente prósperas nas quais os sindicatos têm maior organização. <sup>650 651</sup> A impressão contrária que comumente se tem deve-se em parte ao fato de se acreditar que os aumentos salariais, conseguidos atualmente sobretudo em negociações sindicais, só podem ser obtidos por esse meio;<sup>(14)</sup> e muito mais ainda ao fato de que, como veremos adiante, a atividade dos sindicatos, na realidade, acarreta aumento constante dos salários monetários, que excede o aumento dos salários reais. Esse aumento dos salários monetários só não causa desemprego geral porque é regularmente anulado pela inflação - e essa é, na verdade, a única maneira de manter o pleno emprego, nessa situação.

### **3. Os Limites do Poder Sindical sobre os Salários**

Embora, na realidade, as conquistas obtidas pelos sindicatos com sua política salarial sejam muito menores do que geralmente se supõe, apesar disso, suas atividades nesse campo são muito prejudiciais do ponto de vista econômico e extremamente perigosas do ponto de vista político. Estas organizações usam seu poder de uma forma que tende a neutralizar o sistema de mercado e, ao mesmo tempo, lhes permite um controle da atividade econômica que seria perigoso nas mãos do governo, porém intolerável se exercido por um grupo qualquer. E conseguem isto exercendo sua influência sobre os salários relativos dos diferentes grupos de trabalhadores e uma pressão constante para elevar o nível dos salários nominais, com as inevitáveis conseqüências inflacionárias.

O efeito que isto produz sobre os salários relativos é, em geral, maior uniformidade e rigidez dos salários de qualquer categoria controlada pelos sindicatos e diferenças maiores e artificiais dos salários entre diversas categorias. E está acompanhado por uma restrição à mobilidade da força de trabalho, da qual aquelas diferenças são causa ou efeito. Não é preciso repetir que isto pode beneficiar certos grupos mas, ao mesmo tempo, reduzirá a produtividade e desse modo a renda dos trabalhadores em geral. Tampouco é preciso enfatizar que uma estabilidade maior dos salários de determinadas categorias, garantida pelos sindicatos, provavelmente implicará maior instabilidade do emprego. O importante é notar que as diferenças acidentais de poder sindical nas diversas profissões e indústrias produzirão não só desigualdades brutais de remuneração entre trabalhadores, que não se justificam do ponto de vista econômico, como também disparidades antieconômicas no desenvolvimento das diferentes indústrias. Indústrias de importância social, como a construção civil, serão assim grandemente prejudicadas no seu desenvolvimento e deixarão visivelmente de satisfazer necessidades urgentes, apenas

porque sua natureza oferece aos sindicatos oportunidades especiais para práticas monopólicas coercitivas. <sup>652</sup> Como essas organizações são mais poderosas nos setores em que os investimentos de capital são mais elevados, elas tendem a dissuadir esses investimentos -no que provavelmente só são superadas, hoje, pela taxaço. Finalmente, o monopólio sindical, em conluio com as empresas, costuma ser um dos principais suportes do controle monopólico de determinado setor.

A principal ameaça representada pelos atuais desdobramentos do sindicalismo é que, com o estabelecimento de monopólios efetivos da oferta de diferentes tipos de força de trabalho, os sindicatos impeçam a concorrência de atuar como um regulador eficaz na alocação de todos os recursos. Mas, se a concorrência se tornar ineficaz como mecanismo dessa alocação, outros meios terão de ser adotados em seu lugar. No entanto, a única alternativa para o mercado é o controle exercido por uma autoridade. Tal controle obviamente não pode ficar em mãos de determinados sindicatos com interesses setoriais, nem pode ser exercido adequadamente por uma organização sindical unificada, que se transformaria dessa forma não apenas no maior poder dentro do Estado mas até num poder que o controlaria totalmente. O sindicalismo, em sua feição atual, tende contudo a produzir exatamente o sistema de planificação geral socialista que poucos sindicatos desejam e que, na verdade, é de seu maior interesse evitar.

## 4. Os Métodos de Coerção Sindical

Os sindicatos não podem alcançar seus objetivos primordiais, a menos que obtenham completo controle da oferta da força de trabalho que lhes interessa, e, como não é do interesse de todos os trabalhadores submeter-se a tal controle, alguns deles têm de ser induzidos a agir contra sua própria vontade. Isto pode ser feito, em parte, por uma pressão meramente psicológica e moral, estimulando a idéia errônea de que os sindicatos beneficiam todos os trabalhadores. Quando os sindicatos conseguem obter um consenso no sentido de que o trabalhador deveria, no interesse de sua classe, apoiar a ação sindical, a coerção passa a ser aceita como meio legítimo para se fazer o trabalhador recalcitrante cumprir seu dever. Para isto, os sindicatos têm contado com um instrumento muito eficaz, ou seja, o mito de que a elevação tão rápida dos padrões de vida do operariado se deveu a seus esforços e que somente com a continuação destes esforços os salários continuarão a elevar-se tão rápido quanto possível - mito que os sindicatos vêm cultivando assiduamente com a colaboração de seus próprios adversários. Uma mudança desta situação só poderá ocorrer mediante melhor entendimento dos fatos e dependerá da eficácia com que os economistas se dedicarem à sua tarefa de esclarecimento da opinião pública.

Mas, por mais poderosa que essa pressão moral exercida pelos sindicatos possa ser, não seria suficiente para lhes conferir o poder de causar danos reais. Os líderes sindicais, concordando aparentemente com os estudiosos desse aspecto do sindicalismo, acreditam

que sejam necessárias formas de coerção muito mais fortes para a realização dos seus objetivos. É nas técnicas coercitivas, desenvolvidas pelos sindicatos com o fim de tornar efetivamente compulsória a filiação, que chamam de suas “atividades organizacionais” (ou, nos Estados Unidos, “segurança sindical”, curioso eufemismo), que repousa seu verdadeiro poder. Como o poder de sindicatos autenticamente voluntários ficaria restrito àquilo que fosse o interesse comum de todos os trabalhadores, eles concentraram suas atividades no sentido de obrigar os dissidentes a obedecer à sua vontade.

Eles jamais teriam alcançado êxito em seus esforços se não contassem com o apoio de um público mal-informado e a ativa colaboração do governo. Infelizmente, conseguiram em grande parte persuadir a opinião pública de que a sindicalização de todos os trabalhadores é não apenas legítima como importante para a política de governo. O fato de os trabalhadores terem o direito de organizar sindicatos, contudo, não significa que aos sindicatos caiba o direito de existir independentemente da vontade de cada trabalhador. Na verdade, longe de constituir uma calamidade pública, seria extremamente desejável que os trabalhadores não achassem necessário formar sindicatos. Entretanto, o fato de ser objetivo natural dessas organizações induzir todos os trabalhadores a associar-se foi interpretado como se os sindicatos tivessem o direito de lançar mão de todos os meios para alcançar esse objetivo. Do mesmo modo, entendeu-se que o fato de ser legítima prerrogativa dos sindicatos tentar assegurar salários mais elevados implicaria que a estas organizações seria lícito recorrer a todos os expedientes para a realização desse fim. Especificamente, desde que a greve foi aceita como arma legítima dos sindicatos, começou-se a acreditar que lhes deve ser permitido usar de todos os recursos para tornar uma greve bem-sucedida. Em geral, a legalização dos sindicatos passou a significar que, sejam quais forem os métodos que considerem indispensáveis para a consecução de seus objetivos, também devem ser considerados legais.

Os poderes coercitivos que os sindicatos têm hoje baseiam-se, portanto, principalmente no uso de métodos que não seriam tolerados se aplicados na realização de qualquer outro objetivo e que ameaçam a esfera privada do indivíduo. Em primeiro lugar, os sindicatos utilizam, com uma frequência muito maior do que se costuma pensar, piquetes como instrumento de intimidação. Mesmo o chamado piquete “pacífico”, de que participam muitas pessoas, é um método extremamente coercitivo e tolerá-lo constitui a concessão de um privilégio tendo em vista seu objetivo supostamente legítimo, e isto é evidenciado pelo fato de que pode ser e é utilizado por indivíduos que, na realidade, não são trabalhadores, para obrigar outros a formar um sindicato que eles controlarão e que pode ser usado para fins puramente políticos, ou para dar vazão à animosidade contra algum indivíduo impopular. A aura de legitimidade que em geral se confere ao piquete, porque seus fins são considerados bons, não modifica o fato de que representa um meio de pressão organizada sobre os indivíduos, que, numa sociedade livre, nenhum organismo privado poderia exercer.

Além da tolerância em relação ao piquete, outro importante fator que permite aos

sindicatos coagir os trabalhadores individualmente é a sanção, conferida tanto pela lei quanto pelos tribunais, às diversas variedades de “*closed*” ou “*union shop*”. Trata-se de contratos que restringem a atividade profissional e que, somente pelo fato de estarem imunes às normas legais ordinárias, se tornaram objetos legítimos das “atividades organizacionais” dos sindicatos. A legislação tem freqüentemente chegado a exigir não apenas que um contrato firmado por representantes da maioria dos trabalhadores de uma fábrica ou indústria esteja à disposição de qualquer empregado que queira gozar de suas vantagens, mas que também se aplique a todos os empregados, mesmo que estes desejem, e obtenham individualmente, uma combinação diferente de vantagens. <653 654> Devemos também encarar como inadmissíveis métodos de coerção todas as greves secundárias e boicotes utilizados não como instrumento de barganha salarial, mas unicamente como meio de forçar outros trabalhadores a concordar com a política dos sindicatos.

Além disso, a maioria desses métodos coercitivos pode ser praticada somente porque a lei isentou grupos de trabalhadores da responsabilidade ordinária de ação conjunta, quer permitindo que evitem organizar-se formalmente, quer isentando explicitamente suas organizações das normas gerais aplicáveis a organizações corporativas. Não há necessidade de considerar separadamente vários outros aspectos dos métodos hoje empregados pelos sindicatos, como, para mencionar apenas um, a barganha salarial dentro de determinado setor ou mesmo em es-cála nacional. Sua viabilidade depende dos meios já mencionados, que muito provavelmente desapareceriam se o poder coercitivo dos sindicatos fosse suprimido. (17)

## 5. As Funções Legítimas dos Sindicatos

É inegável que a elevação dos salários pelo uso da coerção é, hoje, o objetivo específico dos sindicatos. E, mesmo que fosse este seu objetivo único, a proibição legal da organização dos sindicatos ainda não se justificaria. Numa sociedade livre, muitas situações indesejáveis devem ser toleradas se a única forma de evitá-las for uma legislação discriminatória. Entretanto, o controle dos salários não constitui, mesmo atualmente, a única função dos sindicatos; e tais organismos podem, sem dúvida, prestar serviços não só legítimos como realmente úteis. Se sua única finalidade fosse promover a elevação dos salários mediante ação coercitiva, provavelmente desapareceriam se privados do poder de coerção. Mas os sindicatos têm outras funções úteis a desempenhar e, embora fosse contrário a todos os nossos princípios até mesmo considerar a possibilidade de proibir sua existência, convém demonstrar explicitamente por que tal ação não se justifica do ponto de vista econômico e porque, enquanto organizações autenticamente voluntárias e não coercitivas, podem prestar importantes serviços. Na realidade, é provável que os sindicatos venham a desenvolver integralmente sua potencial utilidade somente depois que abandonarem seus presentes fins antisociais, mediante uma proibição efetiva do uso da coerção. 655

Destituídos de poderes coercitivos, os sindicatos desempenhariam provavelmente papel útil e importante até no processo de determinação dos salários. Em primeiro lugar, freqüentemente há uma opção a ser feita entre aumentos de salário, por um lado, e, por outro, benefícios alternativos que o empregador poderia conceder a custo equivalente desde que todos ou a maioria dos operários se dispusessem a aceitá-los em lugar de uma elevação do salário. Deve-se também considerar que a posição relativa do indivíduo na escala salarial é usualmente quase tão significativa para ele quanto sua posição absoluta. Em qualquer organização hierárquica, é importante que os diferenciais entre a remuneração nos diversos empregos e as normas de promoção sejam aceitos como justos pela maioria. <sup>656</sup> A mais eficaz forma de garantir essa aceitação é, talvez, conseguir, nas negociações coletivas nas quais todos os diversos interesses estão representados, um acordo com relação ao esquema geral. Mesmo do ponto de vista do empregador, seria difícil conceber qualquer outra maneira de conciliar todas as diferentes considerações que, numa grande organização, têm de ser levadas em conta para se chegar a uma estrutura salarial satisfatória. Um conjunto de condições padronizadas e aceitas de comum acordo, à disposição de quem quiser delas se beneficiar - embora não excluindo acertos especiais em casos individuais, parece ser uma exigência imposta pelas necessidades das grandes organizações.

O mesmo ocorre, em medida maior ainda, com todos os problemas gerais relacionados a outras condições de trabalho além da remuneração; problemas que realmente dizem respeito a todos os empregados e que, no interesse mútuo de trabalhadores e patrões, deviam ser regulados por normas, de modo a levar em conta o maior número possível de aspirações. Uma grande organização deve, em boa medida, reger-se por normas; e tais normas tenderão a ter maior eficácia se elaboradas com a participação dos trabalhadores. <sup>657</sup> Considerando que um contrato entre empregadores e empregados rege não apenas as relações entre eles, mas também relações entre os vários grupos de empregados, torna-se, muitas vezes, mais prático revesti-lo do caráter de um acordo multilateral e em certas hipóteses, como nas questões trabalhistas, proporcionar certo grau de autodeterminação entre os trabalhadores.

Resta considerar, finalmente, a atividade mais antiga e benéfica dos sindicatos, na qual, como “sociedades de amigos”, se incumbem de ajudar seus membros, assistindo-os nos problemas inerentes a cada profissão. Esta função deve ser considerada, em todos os aspectos, uma forma extremamente desejável de ajuda mútua, embora aos poucos esteja sendo assumida pelo Estado previdenciário. Resta ver, contudo, se qualquer um dos argumentos acima justifica a existência dos sindicatos em uma escala maior do que o âmbito de uma fábrica ou empresa.

Um assunto totalmente diverso, que podemos mencionar aqui apenas de passagem, é a reivindicação feita pelos sindicatos no sentido de participar da condução dos negócios da empresa. Sob o nome de “democracia industrial” ou, mais recentemente, sob o nome de “co-ges-tão”, a idéia tem conseguido considerável popularidade, especialmente na

Alemanha, e, em menor escala, na Grã-Bretanha. Isto representa uma curiosa recrudescência das idéias da ala sindicalista do socialismo do século XIX, a forma menos elaborada e mais inviável de tal doutrina. Se bem que essas idéias tenham certo atrativo superficial, revelam contradições intrínsecas quando analisadas. Uma fábrica ou indústria não pode ser administrada para atender ao interesse de uma organização específica e permanente de trabalhadores e, ao mesmo tempo, servir aos interesses do consumidor. Além disso, a participação efetiva na direção de uma empresa constitui um emprego em tempo integral e quem assume este compromisso logo deixa de ter a perspectiva e o interesse de um empregado. Portanto, não é apenas do ponto de vista dos empregadores que tal idéia deveria ser rejeitada; nos Estados Unidos, os líderes sindicais tiveram ótimas razões para recusar-se enfaticamente a assumir qualquer responsabilidade na gerência dos negócios das empresas. Para um exame mais abrangente deste problema, todavia, indicamos ao leitor os cuidadosos estudos, já disponíveis, sobre todas as suas implicações.<sup><2,)</sup>

## 6. As Limitações à Coerção

Embora seja talvez impossível proteger o indivíduo contra todo tipo de coerção exercida pelos sindicatos, enquanto a opinião geral a tem como legítima, a maioria dos estudiosos do assunto concorda que bastariam relativamente poucas e, aparentemente, no início pequenas mudanças na lei e na jurisprudência para produzir alterações de grande alcance e provavelmente decisivas na situação ora existente.<sup><22)</sup> A simples revogação dos privilégios especiais - tanto os concedidos explicitamente aos sindicatos quanto os que eles se arrogam com a tolerância dos tribunais - pareceria suficiente para privá-los dos mais fundamentais poderes de coerção de que atualmente se valem e para canalizar seus legítimos interesses particulares de modo a que se tornassem socialmente benéficos.

O requisito essencial é garantir a verdadeira liberdade de associação e considerar a coerção ilegal, seja quando empregada a favor da organização, seja quando usada contra ela, pelo empregador ou pelos empregados. O princípio segundo o qual os fins não justificam os meios e os objetivos dos sindicatos não autorizam sua imunidade em relação às normas legais gerais deveria ser estritamente aplicado. Hoje isto significa, em primeiro lugar, que todos os piquetes de que participem muitas pessoas deveriam ser proibidos, porque constituem não só a principal e mais constante causa de violência como também um meio de coerção, mesmo na sua modalidade mais pacífica. Em segundo lugar, conviria que os sindicatos fossem proibidos de manter fora do mercado de trabalho [658](#) [659](#) os trabalhadores a eles não filiados. Isto significaria que os contratos de tipo *closed shop* e *union shop* (incluindo variações como as cláusulas de “conservação da filiação” e de “contrato preferencial”) devem ser considerados contratos de restrição ao exercício da profissão e privados da proteção da lei. Eles não diferem, em nenhum aspecto, do contrato do tipo *yellow dog* que proíbe o trabalhador de sindicalizar-se, o que é normalmente ilegal.

A anulação de todos esses contratos pela remoção dos principais objetivos de greves e boicotes secundários tornaria estas e formas semelhantes de pressão consideravelmente ineficazes. Seria necessário, porém, ab-rogar também todos os dispositivos legais que tornam os contratos celebrados com os representantes de maiorias dos trabalhadores de uma fábrica ou de uma indústria obrigatórios para todos os empregados e retirar a todos os grupos organizados qualquer direito de concluir contratos obrigatórios em nome de pessoas que não lhes delegaram voluntariamente qualquer autoridade. [660](#)

Finalmente, a responsabilidade por ações organizadas e conjugadas, conflitantes com obrigações contratuais ou com a lei geral, deve ser atribuída àqueles em cujas mãos está o poder de decisão, qualquer que tenha sido a forma de ação organizada adotada.

Não seria válido objetar que uma legislação que invalida certos tipos de contrato seria contrária ao princípio da liberdade de contrato. Vimos anteriormente (Capítulo XV) que esse princípio jamais poderá significar que todos os contratos serão legalmente obrigatórios e aplicáveis. Significa apenas que todos os contratos precisam ser julgados de acordo com as mesmas normas gerais e que a nenhuma autoridade deve ser outorgado o poder discricionário de permitir ou proibir determinados contratos. Entre os contratos aos quais a lei deveria negar validade estão os que impõem restrições à atividade profissional. Os contratos *closed shop* e *union shop* estão obviamente incluídos nesta categoria. Se a legislação, a jurisprudência e a tolerância dos órgãos executivos do governo não tivessem criado privilégios para os sindicatos, a necessidade de legislação especial no seu caso não teria provavelmente surgido nos países de direito consuetudinário. É lamentável que haja tal necessidade; e todos os que acreditam na liberdade encaram qualquer legislação desse tipo com apreensão. Mas, uma vez que os privilégios especiais se tornem parte da legislação do país, só poderão ser retirados mediante leis especiais. Embora não devesse existir qualquer necessidade de leis especiais assegurando o “direito ao trabalho” (“*right-to-work laws*”), é inegável que a situação criada nos Estados Unidos pela legislação e pelas decisões do Supremo Tribunal poderá transformar uma legislação especial na única forma viável de restauração dos princípios da liberdade. [661](#)

As medidas específicas, que seriam indispensáveis em qualquer país para restaurar os princípios da livre associação no campo do trabalho, dependerão da situação criada por sua evolução específica. Nos Estados Unidos, o caso reveste-se de interesse especial, pois a legislação e as decisões do Supremo Tribunal provavelmente foram mais longe nesse país do que em qualquer outro [662](#) em termos da legalização da coerção sindical, isto no sentido de conferir à autoridade administrativa poderes discricionários, irresponsáveis em sua essência. Entretanto, para maiores detalhes devemos remeter o leitor ao importante trabalho do professor Petro, *The Labour Policy of the Free Society*, [663](#) no qual as reformas necessárias são estudadas pormenorizadamente.

Embora todas as mudanças necessárias para a restrição dos poderes deletérios dos

sindicatos impliquem unicamente a necessidade de fazê-los obedecer aos mesmos princípios gerais da lei, aplicáveis a todos, não há dúvida de que os atuais sindicatos a elas resistirão com toda a sua força. Eles sabem que a consecução do que desejam agora depende exatamente daquele poder de coerção que terá de ser restringido para se preservar uma sociedade livre. A situação, porém, não é desesperadora. Os desdobramentos em marcha cedo ou tarde acabarão convencendo os sindicatos de que a atual conjuntura não durará. Eles descobrirão que, entre as alternativas que se oferecem daqui para a frente, a obediência ao princípio geral que impede todo tipo de coerção será, no futuro, extremamente preferível à continuação de sua política atual; pois esta lhes acarretará graves consequências.

## **7. O Papel da Política Monetária**

Ainda que os sindicatos não possam a longo prazo alterar substancialmente o nível dos salários reais para todos os trabalhadores (e, na verdade, é mais provável que consigam baixá-lo), o mesmo não se pode dizer dos níveis dos salários nominais. No que diz respeito a estes, o efeito da política salarial dos sindicatos dependerá dos princípios que pautam a política monetária. Como resultado das doutrinas agora tão

amplamente aceitas e das medidas esperadas das autoridades monetárias, em conformidade com tais doutrinas, não há dúvida de que as atuais políticas sindicais levarão a uma inflação contínua e progressiva. E a razão principal é que as doutrinas do “pleno emprego”, hoje dominantes, isentam explicitamente os sindicatos da responsabilidade por qualquer situação de desemprego, atribuindo o dever de manter o emprego pleno às autoridades fiscais e monetárias. O único modo pelo qual essas autoridades podem evitar que as políticas sindicais provoquem o desemprego é, contudo, contrabalançar com a inflação os eventuais e excessivos aumentos dos salários reais que os sindicatos tendem a provocar.

Para compreender a situação a que fomos levados, será necessário um breve exame das raízes intelectuais da política de pleno emprego do tipo “keynesiano”. Lord Keynes elaborou suas teorias partindo do pressuposto correto de que a causa comum do amplo desemprego é a demasiada elevação dos salários reais. Em seguida, ele verificou que uma redução direta dos salários nominais só seria obtida com uma luta tão penosa e prolongada que sequer seria concebível. Daí, ele concluiu que os salários reais deviam ser reduzidos pelo processo de desvalorização do dinheiro. Este é, na verdade, o raciocínio subjacente a toda a política de “pleno emprego”, tão amplamente aceita hoje em dia. [664](#) Se os sindicatos insistem num nível salarial nominal excessivamente elevado para permitir o pleno emprego, os meios de pagamento têm, portanto, de expandir-se de modo a elevar os preços a um nível em que o valor real dos salários monetários correntes deixará de ser maior do que a produtividade dos trabalhadores que procuram emprego. Na prática, significa necessariamente que cada sindicato, na tentativa de ultrapassar o valor

do dinheiro, jamais cessará de insistir em novos aumentos dos salários nominais e que o esforço conjunto de todos os sindicatos provocará, dessa forma, uma inflação progressiva.

Isto aconteceria ainda que cada sindicato se limitasse a impedir qualquer redução dos salários nominais em qualquer categoria. Quando os sindicatos inviabilizam tais reduções e os salários em geral se tornam, na expressão dos economistas, “inflexíveis para baixo”, todas as alterações nos salários relativos das diferentes categorias, necessárias por força das constantes mudanças da situação, terão de ser provocadas pela elevação de todos os salários nominais, com exceção daqueles de determinada categoria cujos salários reais relativos terão de cair. Além disso, o aumento geral dos salários nominais e o conseqüente aumento do custo de vida levarão, em geral, a tentativas de elevação desses salários, até por parte daquela última categoria; e vários aumentos sucessivos serão necessários antes que se produza qualquer reajuste nos salários relativos. Como a necessidade de ajustamento dos salários relativos é constante, esse processo em si produz a espiral salário-preço que tem predominado desde a II Guerra Mundial, isto é, desde quando as políticas governamentais de pleno emprego se tornaram amplamente aceitas. <28>

O processo é às vezes entendido como se a inflação fosse produzida diretamente pelos aumentos salariais, o que não é correto. Se não se expandisse a oferta de dinheiro e de crédito, os aumentos salariais levariam rapidamente ao desemprego. Mas, por causa da influência de uma doutrina que apresenta como obrigação das autoridades monetárias prover dinheiro para a economia em quantidade suficiente para garantir o pleno emprego a qualquer nível salarial, é politicamente inevitável que cada onda de novos aumentos salariais implique mais inflação.<sup>665 666</sup> Ou, então, isto será inevitável até que o aumento dos preços se torne significativo e prolongado, alarmando o público. Então, haverá tentativas de frear o aumento da base monetária. Mas como, a essa altura, a economia se terá adaptado à expectativa de uma inflação maior e como, também, boa parte da oferta de emprego dependerá da contínua expansão monetária, as tentativas de detê-la logo produzirão desemprego substancial. Isso provocará uma pressão inflacionária ainda mais forte e irresistível. E com doses cada vez maiores de inflação será possível evitar, por muito tempo, o aparecimento do desemprego que a pressão salarial causaria. O público em geral acreditará que a inflação progressiva é um efeito direto da política salarial dos sindicatos, e não uma tentativa de sanar suas conseqüências.

Embora essa disputa entre salários e inflação provavelmente deva continuar por algum tempo, não poderá perdurar indefinidamente sem que a opinião pública perceba a necessidade de pôr-lhe termo. A política monetária que poderia abolir os poderes coercitivos dos sindicatos pela criação de um desemprego amplo e prolongado deve ser descartada, pois seria fatal tanto do ponto de vista político quanto do social. Mas, se não conseguirmos restringir a tempo o poder dos sindicatos em suas raízes, essas organizações em breve terão de fazer face à exigência de medidas muito mais desagradáveis para os próprios trabalhadores -quando não para os líderes sindicais - do que a submissão destas entidades à supremacia da lei: em breve, passar-se-á a exigir a

fixação dos salários pelo governo e até a abolição dos sindicatos.

## 8. Perspectivas

No campo do trabalho, como em qualquer outro, a eliminação do mercado como mecanismo orientador tornaria necessária a utilização de um sistema de controle governamental. Para que tal sistema desempenhasse, mesmo que imperfeitamente, a função ordenadora do mercado, teria de coordenar toda a economia e, dessa forma, esta função precisaria ser exercida, em última análise, por uma única autoridade central. E, ainda que esta pudesse, de início, limitar-se à alocação e remuneração do trabalho, sua política levaria necessariamente à transformação de toda a sociedade em um sistema centralmente planejado e administrado, com todas as consequências econômicas e políticas.

Nos países em que se registraram por algum tempo tendências inflacionárias, pôde-se observar a costumeira exigência de uma “política salarial global”. E, nos países nos quais essas tendências têm sido mais acentuadas, principalmente na Grã-Bretanha, a idéia de que os salários devem em geral ser fixados por uma “política unificada”, significando em última análise que o governo deve assumir a tarefa de determiná-los, <sup>(3º)</sup> parece ter-se tornado a doutrina aceita entre os líderes intelectuais da esquerda. Se o mercado ficasse assim irrecuperavelmente privado de sua função, não haveria outro meio eficiente de se distribuir a força de trabalho pelas indústrias, regiões e setores de atividades senão pela definição dos salários pelo governo. Aos poucos, como resultado da criação de um mecanismo oficial de conciliação e arbitragem, dotado de poderes compulsórios e de conselhos de preço de mão-de-obra, estamos caminhando para uma situação na qual os salários serão estabelecidos por decisões essencialmente arbitrárias, tomadas pela autoridade.

Isso tudo não é senão o resultado inevitável da atual política dos sindicatos, levados pelo desejo de fazer com que os salários sejam determinados por alguma concepção de “justiça” e não pelas forças do mercado. Entretanto, em nenhum sistema viável pode-se permitir que <sup>667</sup> um grupo obtenha pela ameaça da violência o que acredita merecer. E, quando não apenas algumas categorias privilegiadas mas a maioria dos mais importantes setores da força de trabalho se organiza efetivamente para exercer a coerção, permitir que cada um deles atue independentemente não só produziria o oposto de justiça, como também resultaria em caos econômico. Quando não podemos mais depender da determinação impessoal dos salários pela ação do mercado, a única saída para a preservação de um sistema econômico viável será deixar que o governo os fixe autoritariamente. Tal determinação será necessariamente arbitrária, uma vez que não há padrões objetivos de justiça que possam ser aplicados. <sup><31)</sup> Assim como para todos os outros preços de bens ou serviços, os níveis salariais compatíveis com amplas oportunidades na busca de emprego não correspondem a nenhum mérito pessoal

**mensurável ou a qualquer padrão independente de justiça, mas dependerão de condições que ninguém pode controlar.**

**Uma vez que o governo tome a si a tarefa de determinar toda a estrutura salarial, sendo, desse modo, obrigado a controlar o emprego e a produção, os atuais poderes dos sindicatos ficarão muito mais reduzidos do que se fossem submetidos a normas legais aplicáveis igualmente a todos. Por esse sistema, os sindicatos terão apenas de escolher entre tornar-se um obediente instrumento da política de governo e ser incorporados à engrenagem da administração, por um lado, ou, por outro, ser totalmente abolidos. A primeira alternativa tem maior probabilidade de ser adotada, visto que, desta forma, a atual burocracia sindical teria condição de manter suas posições e parte do seu poder pessoal. Para os trabalhadores, entretanto, significaria completa sujeição ao controle de um Estado corporativo. A situação na maioria dos países não nos deixa outra escolha senão esperar que isto aconteça ou então tomar o caminho de volta. Não é admissível que a situação atual dos sindicatos perdure, pois eles só podem atuar em economias de mercado, para cuja destruição estão trabalhando intensamente. [668](#)**

## **9. Alternativas**

**A questão dos sindicatos constitui, de um lado, um bom teste para os nossos princípios e, de outro, uma instrutiva ilustração das consequências que se observarão se esses princípios forem violados. Tendo fracassado em sua obrigação de impedir a coerção privada, os governos de todos' os países estão sendo impelidos a exorbitar de suas funções normais para corrigir os efeitos deste fracasso - o que os leva a assumir tarefas de que somente se poderão desincumbir se se tornarem tão arbitrários quanto os próprios sindicatos. Enquanto os poderes que os sindicatos conseguiram acumular forem considerados inatacáveis, não haverá meio de corrigir os danos por eles causados, a não ser que se concedam ao Estado poderes coercitivos ainda mais arbitrários. Nós já estamos, na verdade, testemunhando um acentuado declínio da supremacia da lei no campo do trabalho. [669](#) Não obstante, a única providência realmente necessária para sanar essa situação é uma volta aos princípios do Estado de Direito e à sua coerente aplicação pelas autoridades legislativas e executivas.**

**Mas esse caminho ainda se encontra bloqueado pelo mais tolo de todos os argumentos em voga, o de que “não podemos inverter a marcha do tempo”. Não podemos deixar de perguntar se os que usam esse chavão sabem que ele expressa a crença fatalista de que não aprendemos com nossos erros, o que constitui a mais desprezível admissão de que somos incapazes de usar nossa inteligência. Duvido que alguém dotado de uma visão mais ampla acredite que não haveria outra solução satisfatória a ser deliberadamente adotada pela maioria, se esta tivesse plena consciência da situação a que nos estão conduzindo os atuais acontecimentos. Certos sinais indicam que alguns líderes sindicais de maior visão também estão começando a perceber que, a menos que nos resignemos à extinção**

progressiva da liberdade, devemos reverter essa tendência e nos decidir a restaurar o Estado de Direito, e que, para salvar o que há de valioso no movimento sindical, eles devem abandonar as ilusões que os sustentaram durante tanto tempo. [670](#)

Somente uma volta da atual política a princípios já abandonados nos permitirá evitar o perigo que ameaça a liberdade. Urge uma mudança da política econômica, pois na situação atual as decisões táticas aparentemente exigidas pelas necessidades imediatas do governo, em sucessivas situações de emergência, apenas nos submeterão mais ainda a controles arbitrários. Os efeitos cumulativos dos paliativos impostos pela busca de objetivos contraditórios revelar-se-ão fatais do ponto de vista estratégico. Assim como ocorre com todos os problemas de política econômica, a questão dos sindicatos não pode ser satisfatoriamente resolvida por decisões *ad hoc* em casos isolados, mas apenas com a aplicação coerente de um princípio que seja uniformemente respeitado em todos os campos. Só há um princípio capaz de preservar uma sociedade livre: impedir rigorosamente toda coerção que não se destine a assegurar a aplicação das normas gerais abstratas, aplicáveis igualmente a todos.

## CAPÍTULO XIX

### *A Previdência Social*

“A doutrina da rede de proteção para aqueles que caem perdeu o sentido com o advento da doutrina da justa distribuição para aqueles que são perfeitamente capazes de se manter em pé.” ([671](#))

THE ECONOMIST

#### 1. Assistência Social e Seguro Obrigatório

No mundo ocidental, a instituição de certos dispositivos para assistir os cidadãos ameaçados por situações extremas de indigência ou fome, decorrentes de circunstâncias que escapam ao seu controle, é, há muito tempo, considerada um dever da comunidade. Dispositivos e iniciativas locais, que no início supriam essa necessidade, revelaram-se inadequados à medida que o crescimento de grandes cidades e a maior mobilidade

humana foram dissolvendo os antigos laços comunitários; e, para que a responsabilidade das autoridades locais não criasse obstáculos a essa mobilidade, esses serviços tiveram de ser organizados em âmbito nacional, com a constituição de agências especializadas para oferecê-los. O que hoje conhecemos por assistência ou amparo social, prestados sob várias formas em todos os países, não é senão a antiga lei de amparo aos pobres adaptada às condições atuais. A necessidade de tais dispositivos numa sociedade industrial é ponto pacífico - mesmo que seja apenas no interesse dos que exigem proteção contra atos de desespero por parte dos necessitados.

É provavelmente inevitável que essa ajuda logo deixe de se restringir aos que não podem atender sozinhos a tais necessidades (aos “reconhecidamente pobres”, como costumavam ser chamados) e que o auxílio prestado nos dias atuais numa sociedade relativamente rica acabe sendo maior que o absolutamente necessário para mantê-los vivos e em boa saúde. Além disso, o oferecimento dessa assistência sem dúvida induz alguns a negligenciar a criação de reservas para uma emergência, como poderiam fazer por iniciativa própria se tal assistência não existisse. Parece então totalmente lógico exigir, daqueles que apelam para este tipo de amparo em circunstâncias para as quais poderiam ter-se precavido, que o façam por si mesmos. Uma vez que o atendimento das necessidades extremas da velhice, do desemprego, da doença, etc., é reconhecido como dever da coletividade, independentemente de os próprios indivíduos poderem ou deverem provej a essas eventualidades, e, em particular, uma vez que a ajuda é garantida, levando os indivíduos a reduzir sua iniciativa pessoal, parece óbvio ser necessário compeli-los a se garantir (ou a se prover) por conta própria contra essas dificuldades normais da vida. No caso, a medida não se justifica porque as pessoas devem ser coagidas a fazer o que é do seu interesse individual, mas porque, deixando de tomar essas providências, elas se tornariam um ônus para a sociedade. Por isso também é que se exige que os motoristas façam seguro contra danos causados a terceiros, não no seu interesse, mas no interesse de pessoas que poderiam prejudicar.

Finalmente, se o Estado impõe a todos as providências que antes apenas alguns tomavam, parece-nos bastante razoável que ele também auxilie na criação de instituições adequadas. Como é a ação do Estado que torna necessário acelerar processos que, de outro modo, caminhariam mais vagarosamente, o custo da experimentação e da criação de novos tipos de instituições pode ser considerado uma responsabilidade coletiva, assim como o custo da pesquisa ou da divulgação de conhecimentos em outros campos que são de interesse público. O auxílio que sai dos fundos públicos para tais fins deve ser de natureza temporária -um subsídio tendente a auxiliar a aceleração de um processo tornado necessário por decisão governamental e destinado apenas a um período de transição, cessando quando a instituição se houver expandido e desenvolvido para atender à nova demanda.

Até este ponto, os defensores mais coerentes da liberdade provavelmente podem aceitar a justificativa de todo o sistema de “previdência social”. Ainda que muitos possam achar

perigoso admitir isso, não se pode dizer que contrarie os princípios que defendemos anteriormente. Este programa, do modo como foi definido, implicaria alguma coerção, mas apenas a coerção destinada a impedir uma coerção maior sobre o indivíduo no interesse de terceiros; e isto se justifica tanto pelo desejo das pessoas de proteger-se contra as conseqüências da miséria extrema do seu próximo, quanto pela intenção de se obrigar o indivíduo a prover mais efetivamente a suas necessidades.

## **2. Tendências Recentes**

Os problemas cruciais começam a surgir somente quando os que propõem a “previdência social” ultrapassam esses limites. Mesmo na fase inicial do “seguro social” na Alemanha, na década de 1880, não apenas se exigia que os indivíduos tomassem providências contra riscos -aos quais, se não o fizessem, o Estado teria de prover - como também eles eram obrigados a obter tal proteção de um organismo unitário administrado pelo governo. Embora esse novo tipo de organização tivesse sido inspirado por instituições criadas por iniciativa dos trabalhadores -particularmente na Inglaterra - e, como nos setores nos quais tais instituições surgiram, na Alemanha, sobretudo na área de seguro-saúde, se permitiu que continuassem a atuar, decidiu-se que, sempre que novas medidas fossem necessárias, como nas áreas da assistência à velhice, acidentes de trabalho, invalidez, dependentes e desemprego, elas se enfeixariam num organismo unificado que seria o provedor exclusivo de tais serviços e ao qual todos os que precisassem de assistência deveriam pertencer.

Assim, “seguro social” significou, desde o início, não apenas o seguro compulsório, mas a contribuição compulsória a um organismo unitário controlado pelo Estado. A principal justificativa dessa medida, que já foi amplamente contestada mas agora é aceita como irrevogável, era uma eficiência e uma conveniência administrativa (ou seja, a economia) supostamente maior, implícita num organismo unitário. Reiteradamente se afirmou que esta era a única forma de garantir mediante uma única medida uma assistência suficiente a todos os necessitados.

Esse argumento é de certa forma válido, embora não definitivo. É possível que, em dado momento, um organismo unificado, planejado pelos melhores especialistas escolhidos pela autoridade, seja o mais eficiente. Mas é improvável que o seja por muito tempo se se tornar o único ponto de partida para qualquer evolução futura neste campo e se aqueles que foram os seus primeiros administradores também assumirem o papel de juízes exclusivos das modificações necessárias. É um erro acreditar que qualquer medida só possa ser posta em prática de maneira melhor e mais econômica mediante um projeto predeterminado, e não pela constante reavaliação dos recursos disponíveis. Todos os monopólios protegidos se tornam ineficientes com o tempo, e isto se aplica tanto a este caso como a qualquer outro.

É claro que, se, em dado momento, pretendemos garantir a rápida realização de tudo aquilo que sabemos definitivamente ser possível, a organização deliberada de todos os recursos que se destinam àquele fim será o caminho mais indicado. No campo da previdência social, confiar na evolução gradual de instituições adequadas significaria indubitavelmente que certas necessidades individuais, às quais um organismo centralizado atenderia de imediato, poderiam, por algum tempo, receber atenção inadequada. Ao reformador impaciente, que só se satisfaz com a abolição imediata de todos os males evitáveis, a criação de um sistema único, investido de poderes plenos para sanar instantaneamente todos os problemas, parece portanto a única solução adequada. Contudo, com o tempo, o preço que teríamos de pagar por isso, mesmo em termos dos resultados obtidos numa área qualquer, poderia ser muito alto. Se nos dispusermos a criar um organismo único e abrangente porque sua cobertura imediata é maior, estaremos frustrando o aperfeiçoamento de outros organismos cuja eventual contribuição para o bem-estar poderia ser mais significativa. <sup>(6)</sup>

Se, inicialmente, o que se enfatizava em favor de um organismo compulsório e único era sobretudo a eficiência, é evidente que outras considerações também estavam desde o começo presentes na mente dos seus defensores. De fato, um organismo estatal pode alcançar com poderes coercitivos dois objetivos distintos porém interligados, mas que estão além do âmbito de qualquer agência que opere no setor privado. Uma agência privada pode prestar apenas serviços específicos com base em contrato, isto é, só pode atender a necessidades cuja existência não dependerá da ação deliberada do beneficiário e que só podem ser verificadas por critério objetivo; e desta maneira pode atender apenas a necessidades previsíveis. Contudo, por mais que se estenda qualquer sistema de seguro, na sua verdadeira acepção, o beneficiário obterá somente a satisfação de um direito contratual - ou seja, ele não obterá aquilo que se poderia julgar necessário de acordo com sua situação específica. Por outro lado, um serviço governamental monopólico pode funcionar segundo o princípio da alocação de acordo com as necessidades, independentemente de qualquer exigência contratual. Somente uma agência deste tipo, dotada de poderes discricionários, teria condições de dar aos indivíduos o que quer que eles “deveriam” receber, ou obrigá-los a fazer aquilo que “deveriam” fazer para alcançar um “padrão social” uniforme. Essa agência também terá condições - e este é o segundo ponto principal - de redistribuir a renda entre indivíduos ou grupos conforme achar desejável. Embora todo seguro envolva um conjunto de riscos, o seguro privado em bases competitivas jamais poderia efetuar <sup>672</sup> uma transferência deliberada de renda de um grupo previamente determinado para outro. <sup>673</sup>

Tal redistribuição de renda tornou-se, hoje, o principal objetivo do que ainda é chamado “seguro” social - denominação que já era inadequada nos primeiros tempos de funcionamento desses programas. Quando, em 1935, os Estados Unidos introduziram o programa, o termo “seguro” foi mantido por “um golpe de gênio promocional” <sup>674</sup> - simplesmente para torná-lo mais aceitável. Desde o começo, tinha pouca relação com

seguro em si e de lá para cá perdeu por completo qualquer semelhança que porventura pudesse guardar com essa modalidade de previdência. O mesmo aconteceu com a maioria dos países que inicialmente instituíram algo mais parecido com seguro.

Embora a redistribuição de renda jamais tenha sido desde o início o propósito declarado do mecanismo do seguro social, hoje se admite em toda parte como seu verdadeiro objetivo. <sup>675</sup> Nenhum sistema de seguro compulsório e monopólico conseguiu impedir essa transformação em um esquema totalmente diferente: em um instrumento de redistribuição compulsória de renda. A ética de um sistema desse gênero - no qual não é uma maioria de contribuintes que determina o que se deve conceder à minoria menos afortunada, mas uma maioria de beneficiários que decide o que arrancar de uma minoria mais rica - será o assunto do próximo capítulo. No momento, tratamos apenas do processo pelo qual um mecanismo, originalmente destinado a mitigar a pobreza, está sendo em geral convertido em instrumento de redistribuição igualitária. Foi como instrumento de socialização de renda, de criação de uma espécie de Estado doméstico que aloca benefícios em espécie ou em mercadoria àqueles que são considerados mais merecedores de auxílio, que o Estado previdenciário se tornou para muitos o substituto do superado socialismo. Vista como alternativa para o já desacreditado método de orientação direta da produção, a técnica do Estado previdenciário que procura promover uma “justa distribuição” pela repartição da renda nas proporções e da forma que julga adequadas, nada mais é, na verdade, que um novo método para alcançar os velhos objetivos do socialismo. Este método se tornou muito mais amplamente aceito do que o antigo socialismo porque, a princípio, era em geral apresentado como uma forma eficiente de assistência aos cidadãos especialmente necessitados. Mas a aceitação dessa proposta aparentemente razoável de um organismo assistencial foi então interpretada como um compromisso com algo muito diferente. Essa transformação foi possível sobretudo em razão de decisões que, aos olhos de muitos, pareciam relacionadas a assuntos técnicos menos importantes, em que as distinções essenciais eram, não raro, deliberadamente escamoteadas por uma persistente e hábil propaganda. É essencial que estejamos claramente conscientes da necessidade de distinguir uma situação em que a comunidade aceita o dever de prevenir a miséria e de prover um nível mínimo de bem-estar da situação em que a comunidade assume o poder de determinar a “justa” posição de todos os indivíduos e aloca, a cada um, o que julga merecido. A liberdade é severamente ameaçada quando são dados ao governo poderes exclusivos para a prestação de certos serviços - poderes que ele necessariamente empregará na coerção discricionária de indivíduos, a fim de alcançar seus objetivos. <sup>676</sup>

### **3. A Democracia e o Tecnoburocrata**

A extrema complexidade e a conseqüente impossibilidade de a opinião pública compreender os sistemas de seguro social criam um sério problema para a democracia. Não seria exagero dizer que, embora a criação de um imenso aparato de previdência

social tenha constituído fator fundamental de transformação da nossa economia, esse sistema é também o menos compreendido. Isso é visível não apenas no fato de que cada beneficiário acredita firmemente <sup>677</sup> ter direito moral aos serviços, pois pagou por eles, mas também no fato curioso de que os mais importantes projetos de lei sobre previdência social são às vezes apresentados ao legislativo de forma tal que este não tem escolha senão aprová-los ou rejeitá-los globalmente, excluindo qualquer possibilidade de modificação. <sup>678</sup> Isto acaba criando uma situação paradoxal em que a mesma maioria, cuja suposta incapacidade de escolher sabiamente por si própria é usada como pretexto para se administrar em seu nome larga parcela da sua renda, é chamada coletivamente a determinar a quem as rendas individuais se devem destinar. <sup>679 680</sup>

Porém, não é apenas para os leigos em geral que as complexidades da previdência social constituem, em grande parte, um mistério. É comum o economista, o sociólogo ou o advogado também ignorarem, hoje, os detalhes desse sistema complexo e em constante modificação. Consequentemente, o tecnoburocrata passou a pontificar nessa área, assim como em outras.

O novo tipo de tecnoburocrata que também encontramos em setores como trabalho, agricultura, habitação e educação é um especialista dentro de um quadro institucional específico. As organizações que criamos nesses campos tornaram-se tão complexas que as pessoas têm de dedicar praticamente todo seu tempo a elas, se quiserem dominar a matéria. O tecnoburocrata não é necessariamente uma pessoa que conhece tudo que é preciso para se poder julgar o valor da instituição, mas frequentemente é o único capaz de entender plenamente sua organização, o que o torna indispensável. As razões pelas quais ele veio a se interessar por essa instituição em particular, e a ser favorável a ela, normalmente muito pouca relação têm com sua qualificação como especialista. Mas, quase invariavelmente, uma característica distingue este novo tipo de *experh* ele é decididamente a favor das instituições de que é especialista. Isto não ocorre apenas porque somente quem concorda com os fins da instituição terá o interesse e a paciência necessários para conhecer seus detalhes, mas sobretudo porque dificilmente outras pessoas se dispõem a despende tal esforço: a opinião de alguém que não esteja disposto a aceitar os princípios das instituições existentes provavelmente não será levada a sério e muito menos terá qualquer peso nos debates para a fixação da política corrente. <9)

Fato de considerável importância é que, em consequência disso, em setores governamentais cada vez mais numerosos, quase todos os “especialistas” reconhecidos são, quase por definição, pessoas favoráveis a princípios subjacentes a tal política. Este é, em verdade, um dos fatores que tendem a tornar autopropelidos tantos acontecimentos contemporâneos. O político que, ao recomendar uma ampliação dos programas correntes, argumenta que “todos os especialistas são a favor”, muitas vezes está sendo realmente honesto, porque só aqueles que são favoráveis a tais desdobramentos se tornaram especialistas nesse sentido institucional, enquanto economistas e advogados não

comprometidos, que a eles se opõem, não são considerados *experts*. Uma vez criado o mecanismo, seus passos futuros serão moldados por aquilo que as pessoas cuja opção foi a de servi-lo consideram as necessidades do sistema. <sup><10)</sup>

## 4. Evolução Espontânea “versus” Planificação

Constitui de certa forma um paradoxo que o Estado, hoje, defenda a superioridade de um sistema criado e gerido exclusivamente pelo governo em uma área que, mais claramente talvez que qualquer outra, <sup>681</sup> mostra o surgimento de novas instituições, não como resultado de um projeto, mas por um processo evolutivo gradual. Nossa moderna concepção de prevenção contra riscos mediante seguro não é o resultado do fato de alguém ter percebido a necessidade e delineado uma solução racional. Estamos tão familiarizados com o mecanismo do seguro que acreditamos que qualquer pessoa inteligente, após uma breve reflexão, logo descobriria seus postulados fundamentais. Na realidade, o modo pelo qual o seguro privado evoluiu é a maior crítica que se pode fazer à presunção dos que desejam restringir a evolução futura a um sistema único imposto pela autoridade. Já se disse com propriedade que “ninguém jamais tencionou criar o seguro marítimo como foi instituído posteriormente o seguro social”, e que nossas técnicas atuais na área do seguro privado se devem a uma evolução gradual, na qual as etapas sucessivas, em conseqüência da incomensurável contribuição de indivíduos anônimos ou conhecidos, “moldaram, finalmente, uma obra de tamanha perfeição que, em comparação ao todo, as brilhantes concepções que se devem à criatividade e à inteligência de cada indivíduo se tornam muito primitivas”. <sup><n)</sup>

Podemos estar realmente tão certos de que afinal alcançamos a sabedoria, que, para atingir mais rapidamente certos objetivos agora visíveis, nos daremos o luxo de prescindir da colaboração que no passado recebemos de experiências não planejadas e da contínua adaptação de velhas soluções a novos propósitos? É bastante significativo que, nas duas principais áreas que o governo ameaça monopolizar, a provisão de assistência aos idosos e a assistência médica, testemunhamos o mais rápido crescimento espontâneo de novos métodos, onde quer que o Estado não tenha ainda assumido o controle total: uma variedade de experiências que com certeza produzirão novas respostas a necessidades atuais - respostas que nenhum planejamento pode prever. <sup><12)</sup> Será, então, realmente provável que, com o passar do tempo, nossa situação melhore sob monopólio estatal? Tomar como modelo obrigatório para <sup>682 683</sup> a iniciativa futura o conhecimento existente em dado momento será quase com certeza a maneira mais segura de impedir o surgimento de novas idéias.

## 5. O Expansionismo do Sistema Previdenciário

Vimos como a assistência prestada com fundos públicos aos mais necessitados, combinada

com a forma compulsória de previdência contra as necessidades a fim de que os indivíduos não se tornem um ônus para os demais, acabou produzindo em quase todos os países um terceiro e diferente sistema, que permite às pessoas, em certas circunstâncias, como doença ou velhice, receber assistência independentemente da necessidade ou do fato de terem ou não tomado providências a esse respeito por conta própria. <sup>684</sup> Neste sistema, todos os cidadãos recebem um tipo de assistência padronizada estabelecida pela autoridade, independentemente das medidas que possam adotar por iniciativa própria, da contribuição individual que já tenham prestado ou da contribuição que ainda poderão prestar.

A transição para esse terceiro sistema, em termos gerais, foi possível, primeiramente, pela suplementação, com fundos públicos, das verbas obtidas por meio do seguro compulsório, e, em seguida, pela garantia, aos indivíduos, a título de direito, de serviços pelos quais eles pagaram apenas em pequena parte. Tornar essas transferências compulsórias de renda um direito reconhecido por lei naturalmente não altera o fato de que se justificam apenas enquanto ditadas por necessidade especial e, portanto, não deixam de constituir uma forma de caridade. Mas esse aspecto é comumente camuflado pela concessão deste direito a todos ou quase todos, tirando-se simplesmente do bolso de quem está em melhor situação muito mais do que irá receber. A suposta aversão da maioria das pessoas a receber algo a que sabem não fazer jus e que lhes é dado apenas em razão de sua necessidade pessoal, e seu desagrado pelo *means test* <\*>, foram usados como pretexto para se escamotear todo o sistema, de modo que o indivíduo já não sabe distinguir aquilo por que pagou efetivamente daquilo por que não pagou. <sup>685</sup> Tudo isso faz parte da tentativa de persuadir a opinião pública, pela dissimulação, a aceitar um novo método de distribuição de renda que os administradores do novo sistema aparentemente consideravam, desde o início, mera medida de transição que seria transformada num mecanismo expressamente destinado à redistribuição. <<sup>686</sup> <sup>687</sup> Esse processo só pode ser evitado se, desde o começo, se fizer uma distinção clara entre os benefícios integralmente pagos por quem os receberá, e aos quais terá, pois, um direito moral e legal, dos baseados na necessidade e que dependem, conseqüentemente, de prova.

A esse respeito devemos notar mais uma peculiaridade do mecanismo estatal monopólico de previdência social: seu poder de usar fundos arrecadados por métodos compulsórios para fazer propaganda em favor da ampliação desse sistema compulsório. O absurdo fundamental de uma maioria taxar a si própria, a fim de sustentar uma organização de propaganda cujo objetivo é persuadir essa mesma maioria a gastar mais do que deseja, é óbvio. Embora, pelo menos nos Estados Unidos, se tenha tornado uma prática comum as agências estatais empregarem técnicas de “relações públicas”, que são legítimas quando usadas por empresas privadas, numa democracia, deve-se questionar a legitimidade da utilização, por essas agências, de recursos públicos na propaganda da ampliação de suas atividades. E em nenhuma outra área isso se tornou fenômeno tão generalizado, atingindo

escala nacional e até internacional, quanto na área da previdência social. O que acontece é que se permite a um grupo de tecnoburocratas, interessado em determinado programa, utilizar recursos da coletividade com o objetivo de manipular a opinião pública em favor dele. O resultado é que tanto os eleitores quanto os legisladores recebem suas informações quase exclusivamente daqueles cujas atividades deveriam orientar. Frequentemente, subestima-se quanto esse fator contribuiu para acelerar o expansionismo do sistema previdenciário muito além do que o público permitiria se dispusesse de melhores informações. Essa propaganda subsidiada, conduzida por um organismo único mantido por impostos, de forma alguma pode ser comparada à publicidade no mercado competitivo. Ela confere ao organismo um poder sobre nossas mentes igual aos poderes de um Estado totalitário, detentor do monopólio dos meios de comunicação. <sup><16)</sup>

Embora, num sentido formal, os atuais sistemas de previdência social tenham sido criados por decisões democráticas, é duvidoso que a maioria dos beneficiários realmente os aprovasse se tivesse plena consciência de suas implicações. O ônus que o público aceita ao permitir que o Estado desvie parte de sua renda para objetivos que este mesmo escolheu é particularmente pesado nos países relativamente pobres, onde o aumento da produtividade é prioridade inadiável. Haverá, porventura, quem realmente acredite que o trabalhador italiano comum semi-especializado está em melhor situação porque 44% dos gastos totais do seu patrão com seu trabalho são transferidos para o Estado ou, em números concretos, porque, dos 49 centavos que seu empregador paga por uma hora do seu trabalho, ele recebe apenas 27 centavos, sendo os restantes 22 gastos pelo Estado por ele? <sup>688</sup> Ou que, se o trabalhador compreendesse a situação e lhe fosse permitido optar entre esse sistema ou a possibilidade de sua renda disponível quase dobrar, se não fosse obrigado a contribuir para a previdência social, iria escolher a primeira alternativa? Ou quem creia que na França, onde tal porcentagem em termos do total dos trabalhadores corresponde em média a cerca de um terço do custo global da mão-de-obra, <sup>689</sup> não ultrapasse aquela que eles cederiam espontaneamente para pagar os serviços que o Estado lhes oferece em troca? Ou que na Alemanha, onde cerca de 20% da renda nacional global vai para os cofres da previdência social, <sup>690</sup> não seja isto um desvio compulsório de uma parcela de recursos muito maior do que aquela com a qual as pessoas contribuiriam para esse fim? Pode-se negar que a maioria dessas pessoas estaria em melhor situação se o dinheiro lhes fosse devolvido e elas tivessem a liberdade de comprar seu seguro junto a uma empresa privada? <sup>691</sup>

## 6. A Assistência aos Idosos

Consideraremos aqui mais especificamente<sup>1</sup> apenas os setores principais da previdência social: assistência aos idosos, proteção contra invalidez permanente devida a causas diversas e perda do arrimo de família; assistência médico-hospitalar; e a garantia contra

a perda da renda por desemprego. Os muitos outros serviços prestados em vários países incluídos nestes ou em separado, a exemplo do salário-maternidade e salário-família, geram problemas específicos porque são concebidos como parte da chamada “política demográfica”, um aspecto da moderna política de governo que não analisaremos aqui.

O campo no qual a maioria dos países mais investiu, e que provavelmente provocará os mais sérios problemas, é o da provisão de assistência aos idosos e aos dependentes (exceto, talvez, na Inglaterra, onde a instituição de um Serviço Nacional de Saúde gratuito criou problemas de semelhante magnitude). A questão dos idosos é particularmente grave, pois hoje, na maioria dos países ocidentais, os governos privaram os velhos dos meios de sustento de que poderiam ter cuidado para si próprios. Como os governos não cumpriram seus compromissos e seu dever de manter uma moeda estável, em todos os países a geração em idade de se aposentar no terceiro quartel deste século foi lesada em grande parte do que tentara economizar para quando se aposentasse e um número muito maior de pessoas encontra-se imerecidamente à beira da pobreza, apesar das medidas tomadas durante toda a sua vida para evitar que essa situação se concretizasse. Não é preciso repetir que a inflação não é uma calamidade natural inevitável; ela é, sempre, o resultado da fraqueza ou da ignorância dos responsáveis pela política monetária -embora a responsabilidade caiba a tantos que não se pode culpar ninguém em particular. É possível que as autoridades tenham tentado evitar por meio da inflação o que elas entendiam como males maiores; no entanto, é sempre o tipo de política monetária que escolheram que produz a inflação.

Contudo, ainda que abordemos o problema da prestação de assistência aos idosos, perfeitamente conscientes da responsabilidade específica que os governos assumiram, não podemos deixar de questionar se o prejuízo causado a uma geração (a qual, em última análise, é co-responsável) pode justificar que se imponha à nação um sistema permanente pelo qual a fonte comum de renda, a partir de certa idade, é uma pensão fixada por decisão política e paga com dinheiro dos impostos atuais. Todo o mundo ocidental caminha, entretanto, para esse sistema, que gerará problemas com tamanha repercussão sobre a futura política de governo que a maioria das pessoas não pode sequer imaginar. Em nossa tentativa de remediar um mal, podemos estar deixando às futuras gerações um fardo muito maior do que elas aceitarão carregar, e do qual provavelmente só se livrarão a muito custo, por uma violação ainda maior dos seus compromissos do que aquela que testemunhamos hoje.

O problema emerge, em toda sua gravidade, a partir do momento em que o governo se incumba de assegurar não apenas sustento e assistência mínimos, mas também “adequados” a todos os idosos, independentemente da necessidade individual ou das contribuições de cada um. Quando o Estado assume o monopólio deste tipo de proteção, o processo desenvolve-se quase invariavelmente em duas etapas críticas: primeiro, a proteção é oferecida não apenas àqueles que com suas contribuições fizeram jus a ela, mas também aos que não tiveram tempo para fazê-lo; e, segundo, quando chega o

momento de pagar as pensões, elas não são pagas com os rendimentos de um capital adicional acumulado para esse fim - e, portanto, com renda adicional resultante do esforço do beneficiário - mas constituem uma transferência de parte dos frutos do trabalho das pessoas que estão atualmente produzindo. Isto ocorre quer o governo crie nominalmente um fundo de reserva e o “invista” em obrigações do Tesouro (ou seja, emprestando o dinheiro a si próprio para, na verdade, gastá-lo imediatamente), quer declaradamente cubra obrigações correntes com impostos correntes. [692](#) A alternativa concebível, porém jamais posta em prática, pela qual o governo investiria os fundos de reserva em capital produtivo, redundaria instantaneamente num controle governamental cada vez maior sobre o capital industrial. Essas duas consequências comuns da concessão, pelo Estado, de pensões aos idosos, também constituem, de modo geral, as principais razões pelas quais esse tipo de organismo é tão defendido.

É fácil perceber como a completa renúncia ao esquema de previdência enquanto seguro, com o reconhecimento do direito de todos, após certa idade (e de todos os dependentes ou incapacitados)) a uma renda “adequada”, a ser sempre determinada pela maioria (da qual os beneficiários constituem parte substancial), transformará todo o sistema em um instrumento político, um atraente juguete para demagogos à cata de votos. É inútil acreditar que qualquer padrão objetivo de justiça estabeleceria limites à pretensão dos que, tendo atingido a idade privilegiada, mesmo que ainda aptos ao trabalho, podem insistir em ser “adequadamente” sustentados por aqueles que ainda trabalham - os quais, por sua vez, somente encontrarão consolo na idéia de que, no futuro, quando forem proporcionalmente ainda mais numerosos e possuírem, portanto, maior expressão eleitoral, terão possibilidades maiores ainda de obrigar aqueles que trabalham a suprir suas necessidades.

A persistente propaganda ocultou completamente o fato de que esse sistema de pensões adequadas para todos significa, na realidade, que muitos dos que alcançaram afinal o tempo longamente esperado da aposentadoria, e que podem aposentar-se vivendo de suas economias, serão, mesmo assim, contemplados com um benefício às custas daqueles que ainda não chegaram a essa idade, vários dos quais se aposentariam imediatamente se tivessem a garantia de receber a mesma renda, <sup><22></sup> e que, numa sociedade rica que não é assolada pela inflação, é normal que grande parte dos aposentados esteja em situação mais confortável do que os que ainda trabalham. A opinião pública vem sendo deliberadamente enganada a este respeito, como o demonstra o argumento freqüentemente citado (e aceito pelo Supremo Tribunal dos Estados Unidos) segundo o qual, em 1935, nos Estados Unidos, “aproximadamente três de cada quatro pessoas a partir de 65 anos de idade eram parcial ou totalmente dependentes de outras para seu sustento” -opinião baseada em estatísticas fundamentadas no pressuposto de que todos os bens de propriedade dos casais idosos pertenciam aos maridos e de que, portanto, todas as esposas eram “dependentes”! [693](#) [694](#)

Como resultado inevitável dessa situação, que se tornou normal em outros países, além

dos Estados Unidos, no início de cada ano eleitoral começa-se a especular sobre os aumentos dos benefícios da previdência social. <sup>695</sup> Recente pronunciamento do Partido Trabalhista inglês, pelo qual uma pensão realmente adequada “significa o direito de continuar morando no mesmo bairro, de praticar os mesmos *hobbies* e de poder freqüentar o mesmo círculo de amizade”, <sup>696</sup> mostra claramente que não há limite às exigências que serão feitas ao Estado. Não demorará muito para que se argumente que, como os aposentados dispõem de mais tempo para gastar dinheiro, devem receber mais que os que ainda trabalham; e, dada a estrutura etária para a qual estamos caminhando, é de se esperar que a maioria, acima dos quarenta anos de idade, passe a usar seu poder de voto para compelir os mais jovens a trabalhar para ela. Somente então, talvez, aqueles que são fisicamente mais fortes se rebelarão, privando os velhos tanto de seus direitos políticos quanto de suas reivindicações legais à assistência.

O documento do Partido Trabalhista inglês que acabamos de mencionar é significativo, também, porque, além de ser motivado pelo desejo de ajudar os idosos, deixa transparecer claramente a intenção de torná-los incapazes de prover a si próprios e exclusivamente dependentes da assistência governamental. O documento está permeado de certa aversão a todos os sistemas de pensão privados ou outros semelhantes; e o que é ainda mais significativo é a complacente aceitação, subjacente às estatísticas do plano proposto, de que os preços dótirarão entre 1960 e 1980. <sup>697</sup> Se este é o nível de inflação em que o planejamento se baseia de antemão, a consequência verdadeira tenderá a ser a de que a maioria dos que se aposentarem, pelo fim do século, dependerá da caridade da geração mais jovem. E, por fim, a questão não será decidida pela moral, mas pelo fato de que os jovens estarão integrando a polícia e o exército: campos de concentração para idosos incapazes de se manter poderão ser o destino de uma velha geração cuja renda depende inteiramente da coerção exercida sobre os jovens.

## 7. Seguro-Saúde “versus” Medicina Gratuita

A previdência na área de saúde apresenta não somente a maioria dos problemas de que já tratamos como também problemas que lhe são característicos.. Eles resultam do fato de a questão da “necessidade” não poder ser encarada como sendo a mesma para todos os que satisfazem certos critérios objetivos, como a idade: cada caso de necessidade implica questões de urgência e importância que precisam ser consideradas em função do seu custo, envolvendo decisões que devem ser tomadas pelo indivíduo ou por outra pessoa, em seu lugar.

Sem dúvida, o aperfeiçoamento do seguro médico-hospitalar é altamente desejável. E justifica-se torná-lo compulsório, pois muitos dos que poderiam prover a si mesmos talvez constituíssem um ônus para o público se não o fizessem. No entanto, é bastante questionável a existência de um sistema único de seguro estatal; e parece ser extremamente desaconselhável um serviço médico gratuito para todos. A

experiência mostra-nos que a inviabilidade destes sistemas se tornará provavelmente clara em países que os adotaram, embora circunstâncias políticas nos façam duvidar de que agora possam ser abandonados. Uma das razões mais ponderáveis contra tais esquemas é, de fato, que sua adoção representa uma medida politicamente irrevogável que deverá continuar sendo adotada, mesmo que se tenha revelado um erro.

A idéia de um serviço médico gratuito costuma basear-se em duas premissas fundamentalmente errôneas. Primeiro, o pressuposto de que os problemas de saúde são em geral objetivamente verificáveis e de natureza tal que podem e devem ser totalmente atendidos em todos os casos, não importando considerações de ordem econômica; segundo, que tal atendimento é economicamente viável porque um bom serviço médico normalmente resulta numa restauração da eficiência econômica ou da capacidade de trabalho, compensando assim seus próprios custos.<sup>698</sup> Ambos os pressupostos interpretam erradamente a natureza desse problema na maioria das decisões concernentes à preservação da saúde e da vida. Não existe um padrão objetivo para se julgar em que medida um caso determinado exige cuidados médicos; por outro lado, com o avanço da medicina, torna-se cada vez mais claro que não há limite para a quantia que se poderia investir a fim de tomar todas as medidas objetivamente possíveis.<sup>699 700</sup> Além disso, tampouco é verdade que, em nossa avaliação individual, tudo que ainda possa ser feito para garantir a saúde e a vida tenha absoluta prioridade sobre outras necessidades. Como em todas as outras decisões nas quais temos de levar em conta não certezas, mas probabilidades e eventualidades, constantemente corremos riscos e tomamos nossas resoluções com base em argumentos de ordem econômica no que diz respeito à validade de determinada medida, ou seja, pesando os riscos em relação a outras necessidades. Nem o mais rico dos homens recorreria normalmente a todos os meios que a medicina põe à sua disposição para preservar sua saúde, talvez porque outras preocupações disputam seu tempo e energia. Alguém terá sempre de decidir sobre a necessidade de um maior esforço e um emprego adicional de recursos. A verdadeira questão é se o indivíduo poderá decidir, obtendo, com um maior sacrifício, atendimento médico adicional, ou se essa decisão será tomada, em seu lugar, por outra pessoa. Embora não nos agrade a necessidade de pesar valores imateriais, como saúde e vida, em relação a vantagens materiais, e desejássemos que tal escolha fosse desnecessária, todos temos, entretanto, de fazê-la por força de fatos que não podemos alterar.

A idéia de que existe um padrão de serviços médicos que pode ser objetivamente determinado, que pode e deve ser concedido a todos -idéia inerente ao sistema de Beveridge e a todo o Serviço Nacional de Saúde britânico - não tem qualquer relação com a realidade.<sup>701</sup> Num campo que está passando por mudanças tão aceleradas, como o da medicina, hoje, na melhor das hipóteses o padrão de serviços que pode ser dispensado igualmente a todos é em geral um padrão ruim.<sup>702</sup> Mas, como em todas as áreas que se estão desenvolvendo, aquilo que é objetivamente possível conceder a todos depende do que já foi concedido a alguns, o fato de ser muito caro para a maioria obter um

atendimento melhor do que o padrão médio, em pouco tempo, fará esse padrão médio tornar-se inferior.

Os problemas decorrentes de uma assistência médica gratuita são mais complexos pelo fato de o progresso da medicina tender a intensificar seus esforços não principalmente no sentido de restaurar a capacidade de trabalho, mas no de aliviar o sofrimento e prolongar a vida, o que, evidentemente, não se pode justificar em bases econômicas, mas unicamente em bases humanitárias. Todavia, embora combater as graves doenças que atacam e tornam alguns de nós incapazes na idade adulta seja uma tarefa relativamente limitada, refrear os processos crônicos que conduzem todos à decrepitude é uma tarefa ilimitada. Esta última apresenta um problema que em nenhuma circunstância concebível pode ser resolvido por meio de uma oferta ilimitada de cuidados médicos e que, portanto, continuará a representar uma difícil escolha de objetivos concorrentes. Em um sistema de medicina estatizada tal escolha terá de ser imposta aos indivíduos pela autoridade. Pode parecer cruel, mas provavelmente é do interesse de todos que, num sistema gratuito, os que gozam de plena capacidade de trabalho sejam freqüente-mente curados com mais rapidez de uma enfermidade temporária e não grave, em detrimento dos idosos e dos que sofrem de doenças sem cura. Nos países em que foram adotados esquemas de medicina estatizada, em geral verificamos que as pessoas que poderiam ser prontamente curadas e voltar à plena atividade têm de esperar muito tempo, porque toda a rede hospitalar está lotada de pacientes que jamais voltarão a contribuir para o atendimento das necessidades de todos os demais. <sup><31></sup> São tantos e tão graves os problemas criados pela estatização da medicina que é impossível mencionar mesmo os mais importantes. Mas há uma questão cuja gravidade o público mal começou a perceber e que provavelmente será da maior relevância. Trata-se da inevitável transformação dos médicos, que até aqui eram profissionais liberais, respondendo fundamentalmente perante seus pacientes, em servidores assalariados do Estado - funcionários que necessariamente se devem submeter a ordens impostas pela autoridade e que, na medida do interesse do Estado, serão dispensados da obrigação de guardar sigilo. O aspecto mais perigoso dessa nova situação muito provavelmente será que - numa época em que o aumento do conhecimento no campo da medicina tende a conferir poder cada vez maior sobre as mentes dos indivíduos àqueles que o possuem - os médicos passem a ser dependentes de um organismo único, sob controle centralizado, e orientados pelas mesmas razões de Estado que geralmente governam a política oficial. Um sistema que concede ao profissional que exerce a tarefa indispensável de assistir o indivíduo - sendo, ao mesmo tempo, agente do Estado - o conhecimento dos aspectos mais íntimos desta outra pessoa, compelindo-o, em certas situações, a revelar o que sabe a seus superiores e a usar essas informações para os objetivos determinados pela autoridade, abre perspectivas assustadoras. A utilização da medicina estatal na União Soviética, como um instrumento de disciplina industrial, <sup><32></sup> permite-nos imaginar a que outros fins o sistema se pode destinar.

## 8. O Desemprego

O setor da previdência social que parecia o mais relevante no período anterior à II Guerra - o seguro-desemprego - perdeu até certo ponto sua importância nos últimos anos. Embora indubitavelmente a prevenção do desemprego em larga escala seja mais importante do que o sistema de auxílio aos desempregados, não é certo que aquele problema tenha sido resolvido para sempre e que este não assumirá de novo grande significação. Tampouco podemos estar certos de que a natureza do nosso auxílio aos desempregados não se revelará um dos fatores mais importantes que determinarão o nível do desemprego.

Vamos partir do pressuposto de que existe um sistema de previdência social que concede um mínimo uniforme para todos os casos de necessidade comprovada, de modo que nenhum membro da comunidade tenha de ficar sem comida ou abrigo. O problema específico criado pelo desemprego é como e quem deve, ou não, prestar aos desempregados assistência ulterior baseada em seus ganhos normais, e, em particular, se esta necessidade justifica uma redistribuição compulsória da renda de acordo com um princípio de justiça.

A principal justificativa de prestação de assistência que ultrapasse o mínimo garantido a todos é que mudanças repentinas e imprevisíveis da demanda de mão-de-obra são resultado de circunstâncias que o trabalhador não pode prever nem controlar. Essa justificativa é pertinente no que diz respeito a desemprego generalizado em um período de profunda depressão. Mas há muitos outros fatores que geram desemprego. Desemprego periódico e previsível ocorre na maioria das ocupações sazonais, e, neste caso, é claramente do interesse geral limitar a oferta de mão-de-obra a fim de que os ganhos sazonais sejam suficientes para sustentar o trabalhador durante o ano todo, ou que o fluxo de mão-de-obra seja mantido por deslocamentos periódicos de uma ocupação para outra. Há também a circunstância na qual o desemprego é efeito direto dos salários excessivamente elevados num setor profissional específico, quer essa alta tenha ocorrido em decorrência da ação sindical, quer em decorrência de um declínio no setor industrial em questão. Em ambos os casos, a solução para o desemprego exige flexibilidade salarial e mobilidade dos próprios trabalhadores; entretanto, essa flexibilidade e essa mobilidade acabam sendo reduzidas por um sistema que garante a todos os desempregados certa porcentagem dos salários que costumavam receber.

Sem dúvida, justifica-se a criação de um autêntico seguro contra o desemprego, sempre que viável, no qual os diferentes riscos das várias profissões se refletem no prêmio pago. Na medida em que determinado setor, em função de sua peculiar instabilidade, exige a existência de uma reserva de mão-de-obra desempregada, é desejável que este setor mantenha um número suficiente de trabalhadores de prontidão, pagando-lhes salários suficientemente elevados para compensar o risco da instabilidade. Por várias razões, esse sistema de seguro não pareceu imediatamente viável em certas ocupações

(como rio trabalho agrícola e no serviço doméstico) e foi, em grande parte, por este motivo que se adotaram esquemas estatais de “seguro” [705](#) [706](#) que, em realidade, subsidiavam os ganhos desses grupos por meio de contribuições de outros trabalhadores ou de impostos em geral. Todavia, quando os riscos de desemprego próprios de uma profissão não são cobertos pelos ganhos obtidos nessa mesma profissão, mas por outros meios, isto significa que a oferta de trabalho em tais setores é subsidiada, expandindo-se além do ponto economicamente desejável.

O aspecto principal dos sistemas globais de auxílio-desemprego que têm sido adotados em todos os países ocidentais, contudo, está no fato de que funcionam em mercados de trabalho dominados pela ação coercitiva dos sindicatos e que foram planejados sob forte influência sindical, com a finalidade de dar maior poder de pressão aos sindicatos em sua política salarial. Um sistema em que o trabalhador é considerado incapaz de encontrar emprego, tendo, portanto, direito a este benefício porque os trabalhadores da indústria ou da firma em que ele procura uma ocupação estão em greve, torna-se necessariamente elemento fundamental de apoio à pressão dos sindicatos no que diz respeito ao salário. Um sistema que isenta os sindicatos da responsabilidade pelo desemprego provocado por sua política, e que atribui ao Estado o encargo não apenas de sustentar como de satisfazer aqueles que estão sem emprego por causa da política sindical, só poderá tornar mais agudo o problema do emprego. <sup><34)</sup>

A solução razoável para estes problemas numa sociedade livre seria o Estado prover apenas um mínimo uniforme a todos os que não se pudessem manter, tentando reduzir, tanto quanto possível, o desemprego cíclico mediante uma política monetária adequada e deixando toda provisão ulterior exigida para a manutenção do padrão de vida normal à iniciativa voluntária e competitiva. É neste campo que os sindicatos, privados de todo o poder de coerção, podem prestar sua mais benéfica contribuição; de fato, estavam começando a oferecer esse atendimento quando o Estado os isentou, em grande parte, dessa tarefa. [707](#) No entanto, um sistema compulsório do chamado seguro-desemprego será sempre utilizado para “corrigir” as remunerações relativas de diferentes categorias, para subsidiar as profissões instáveis à custa das estáveis e para respaldar exigências salariais irreconciliáveis com um elevado nível de emprego. Este tipo de solução, portanto, provavelmente agravará o mal que pretende curar.

## 9. A Crise da Previdência Social

As dificuldades que os sistemas de seguro social estão enfrentando em todos os países, e que se tornaram a causa de um debate constante sobre a “crise da previdência social”, são consequência do fato de que um aparato montado para aliviar a pobreza foi transformado em instrumento de redistribuição da renda, redistribuição supostamente baseada num inexistente princípio de justiça social mas, na realidade, determinada por decisões tomadas ao sabor das circunstâncias. Naturalmente, mesmo a provisão de um

mínimo uniforme para os que não podem sustentar-se implica alguma redistribuição de renda. Mas há grande diferença entre a provisão deste mínimo para todos os que não se podem manter com seus rendimentos, em um mercado que funciona normalmente, e uma redistribuição que visa a uma remuneração “justa” em todas as mais importantes ocupações - entre uma redistribuição, em que a grande maioria que ganha seu sustento concorda em ceder parte deste aos que são incapazes de fazê-lo, e urna redistribuição em que a maioria toma da minoria porque esta possui mais. A primeira forma de redistribuição preserva o método impessoal de ajustamento pelo qual as pessoas podem escolher suas ocupações; a segunda nos aproxima cada vez mais de um sistema em que as autoridades terão de determinar que funções os indivíduos deverão exercer.

Parece ser destino de todos os sistemas de prestação de tais serviços, monopólicos e politicamente dirigidos, tornar-se rapidamente instrumentos de determinação da renda relativa da grande maioria e, portanto, de controle da atividade econômica em geral. <sup><36)</sup> O plano de Be-veridge, que não foi concebido por seu autor como instrumento de redistribuição de renda, mas que foi rapidamente transformado nisto pelos políticos, é apenas o caso mais conhecido entre muitos. Mas, embora numa sociedade livre seja possível prover um nível mínimo de bem-estar para todos, tal sociedade não é compatível com a divisão de renda segundo um conceito predeterminado de justiça. A garantia de um mínimo igual para todos os que estão em dificuldade pressupõe que esse [708](#) mínimo seja concedido apenas mediante prova de necessidade real e que, sem tal prova, não seja concedido nenhum benefício que não tenha sido pago mediante contribuição individual. A objeção inteiramente irracional à “verificação de recursos” para a concessão de serviços supostamente baseados na necessidade tem-nos levado repetidas vezes à absurda exigência de que todos sejam assistidos, independentemente de necessidade, para que os realmente necessitados não se sintam inferiorizados. Isto gerou uma situação na qual se costuma tentar auxiliar os necessitados fazendo, ao mesmo tempo, essas pessoas acreditar que estão obtendo o auxílio graças ao seu próprio esforço ou mérito. <sup><37)</sup>

Embora a tradicional aversão dos liberais a qualquer tipo de poder discricionário da autoridade possa ter desempenhado certo papel no sentido de viabilizar essa situação, devemos assinalar que a objeção à coerção discricionária em realidade não justifica que se conceda a qualquer indivíduo responsável o direito incondicional de exigir assistência e o direito de ser o juiz último de suas próprias necessidades. Numa sociedade livre, [709](#) não há nenhum princípio de justiça que confira direito a ajuda irrestrita ou indiscriminada, independentemente de necessidade comprovada. Ainda que tais reivindicações tenham sido introduzidas sob pretexto de “seguro social”, numa aberta escamoteação da opinião pública, da qual se orgulham seus autores, [710](#) certamente nenhuma relação têm com o princípio de justiça para todos no âmbito da lei.

Atualmente, os liberais expressam em certas ocasiões a esperança de que “todo o aparato do Estado previdenciário deve ser considerado um fenômeno passageiro”, [711](#)

uma espécie de fase transitória da evolução que o crescimento global da riqueza em breve tomará desnecessária. Contudo, é duvidoso que exista esta fase na qual os efeitos concretos dessas instituições monopólicas possam ser benéficos, e além disso que, uma vez criadas tais instituições, seja politicamente possível eliminá-las. Nos países pobres, o ônus deste mecanismo que não pára de crescer deverá contribuir para retardar bastante o crescimento da riqueza (sem mencionar sua tendência a agravar o problema da superpopulação) e, assim, adiar indefinidamente o dia em que tal mecanismo será considerado necessário, enquanto nos países mais ricos impedirá a evolução de instituições alternativas que poderiam assumir algumas de suas funções.

Talvez não haja obstáculos intransponíveis a uma transformação gradual dos sistemas de auxílio-doença e auxílio-desemprego em autênticos sistemas de seguro nos quais os indivíduos pagam por benefícios oferecidos por instituições competitivas. É muito mais difícil imaginar como seria possível abandonar algum dia um sistema de prestação de assistência aos idosos pelo qual cada geração, tendo pago pelas necessidades da geração anterior, adquire igual direito a ser sustentada pela geração seguinte. Aparentemente, uma vez introduzido, esse sistema terá de se perpetuar indefinidamente ou então se deverá permitir que desmorone inteiramente. Sua introdução impõe, portanto, uma camisa-de-força à evolução e à sociedade um ônus que se avoluma a cada dia e do qual, com muita probabilidade, tentará continuamente se desvencilhar recorrendo à inflação. Entretanto, nem esta solução nem o não cumprimento de uma obrigação assumida <sup>712</sup> podem constituir as bases de uma sociedade digna. Antes que possamos ter esperança de resolver esses problemas de maneira inteligente, a democracia terá de aprender que deve pagar pela sua irresponsabilidade e que não pode assinar indefinidamente cheques resgatáveis no futuro para solucionar seus problemas atuais.

Já se disse com propriedade que, se antes sofriamos com os males sociais, agora sofremos com os remédios para eles criados. <sup>713</sup> A diferença é que, enquanto anteriormente os males sociais estavam desaparecendo aos poucos com o crescimento da riqueza, os remédios que introduzimos nos últimos tempos começam a ameaçar a continuidade desse crescimento do qual depende todo progresso futuro. Em vez dos “cinco gigantes” que o Estado previdenciário do relatório Beveridge se destinava a combater, estamos agora criando novos gigantes que se poderão revelar inimigos ainda maiores de uma qualidade de vida condigna. Apesar de termos talvez dado alguns passos para vencer a necessidade, a ignorância, a miséria e a ociosidade, os resultados poderão ser menos positivos no futuro, mesmo nessa luta, quando os principais perigos estarão representados pela inflação, pelos impostos paralisantes, por sindicatos coercitivos, por um domínio crescente do Estado no campo educacional e por uma burocracia previdenciária com poderes arbitrários extremamente abrangentes - perigos dos quais o indivíduo não poderá escapar por seus próprios esforços e que o impulso da máquina governamental superdimensionada agravará ao invés de abrandar.

# CAPÍTULO XX

## *Taxação e Redistribuição*

“É da natureza das coisas que os começos sejam sempre pequenos; mas, a menos que o homem cuide de evitá-lo, logo se multiplicam e caminham de tal modo que ninguém depois consegue acompanhá-los.” [714](#)

F. GUICCIARDINI (*ca.* 1538)

### 1. A Questão Básica da Redistribuição

Por muitas razões eu gostaria de poder omitir este capítulo. De fato, a análise que nele empreendi ataca convicções que encontram a mais ampla aceitação e, com certeza, ferirá a suscetibilidade de muitas pessoas. Mesmo as que me seguiram até aqui e consideram, talvez, minhas posições razoáveis no conjunto, poderão achar minhas idéias sobre taxaçoão doutrinárias, extremistas e não práticas. Várias dessas pessoas estariam provavelmente dispostas a restaurar toda a liberdade que venho advogando, se a injustiça que, segundo elas, tal sistema engendraria fosse corrigida por medidas adequadas de taxaçoão. Redistribuição mediante taxaçoão progressiva tem sido uma idéia quase universalmente aceita como justa. Entretanto, evitar analisar esse tema seria uma atitude pouco sincera. Além disso, significaria ignorar o que a mim parece constituir não apenas a principal causa da irresponsabilidade da ação democrática, como também a questão crucial de que dependerá toda a feição da futura sociedade. Embora talvez precisemos de um esforço muito grande para nos livrármos daquilo que passou a ser um dogma neste assunto, tornar-se-ia evidente, se colocada a questão em termos claros, que é nesta área, mais do que em qualquer outra, que a política de governo tem caminhado para a arbitrariedade.

Depois de um longo período, durante o qual o princípio da taxaçoão progressiva não sofreu praticamente nenhuma objeção e pouco se acrescentou às análises existentes, apareceu, ultimamente, um enfoque muito mais crítico do problema.<sup>(6)</sup> Entretanto, ainda há grande necessidade de uma avaliação mais profunda de toda a matéria, a respeito da qual, infelizmente, não poderemos neste capítulo ir além de um breve resumo das nossas objeções.

É preciso dizer, desde já, que o único conceito de progressividade de que trataremos, e

que acreditamos não ser conciliável com a existência de instituições livres, é a progressividade dos impostos em geral, ou seja, a taxaçoão mais que proporcionalmente onerosa das rendas mais altas, considerando-se todos os impostos no conjunto. Impostos sobre a pessoa física, principalmente o imposto de renda, podem ser progressivos por uma importante razão, ou seja, quando têm por objetivo compensar a tendência de muitos impostos indiretos a fazer incidir sobre as menores rendas um ônus proporcionalmente maior. Esta é a única justificativa válida da taxaçoão progressiva. Sua aplicação, todavia, limita-se a certos impostos enquanto parte de determinada estrutura fiscal e não pode ser estendida ao sistema tributário como um todo. Analisaremos aqui sobretudo os efeitos de um imposto de renda progressivo porque, nos últimos tempos, este tem sido empregado como o principal instrumento para tornar a taxaçoão acentuadamente progressiva em seu conjunto. Não trataremos da questão do adequado ajuste dos diferentes tipos de impostos em determinado sistema.

Tampouco iremos considerar separadamente os problemas decorrentes do fato de que, embora a taxaçoão progressiva seja hoje o principal instrumento de redistribuição de renda, não constitui o único método para se alcançar esse objetivo. Evidentemente, é possível proceder a uma redistribuição significativa num sistema de impostos proporcionais. Basta utilizar uma parte substancial da receita para prestar serviços que beneficiem sobretudo determinada classe, ou subsidiá-la diretamente. Pode-se indagar, entretanto, em que medida as pessoas de faixas de renda mais baixas estariam dispostas a aceitar que sua renda disponível fosse reduzida por impostos, em troca de serviços gratuitos. É igualmente difícil imaginar como esse método poderia alterar substancialmente os diferenciais dos grupos de rendas mais elevadas. Os impostos proporcionais poderiam produzir uma considerável transferência de renda dos ricos para os pobres, enquanto classes sociais. Mas não produziriam aquele achatamento do topo da pirâmide de renda, que constitui o principal efeito da taxaçoão progressiva. No caso dos cidadãos relativamente prósperos, esse método provavelmente significa que, embora sua renda global fosse taxada proporcionalmente, a qualidade dos serviços por eles recebidos não mudaria muito em relação à dos serviços prestados aos mais pobres. É naquela classe, contudo, que as variaçoões das rendas relativas produzidas pela taxaçoão progressiva são altamente significativas. As conseqüências da taxaçoão progressiva sobre evolução técnica, alocaçoão de recursos, incentivos, mobilidade social, concorrência e investimento manifestam-se pelos seus efeitos sobre esta classe. Aconteça o que acontecer no futuro, atualmente a taxaçoão progressiva representa o principal instrumento de redistribuição de renda, sem o qual a margem de ação dessa política seria muito limitada.

## **2. O Surgimento da Taxaçoão Progressiva**

Assim como acontece com muitas medidas semelhantes, a taxaçoão progressiva assumiu sua atual importância por ter sido introduzida sub-repticiamente, sob falsos pretextos.

Quando, na época da Revolução Francesa e, posteriormente, por ocasião da agitação socialista que precedeu as revoluções de 1848, a taxaço progressiva era abertamente advogada como meio de redistribuiço de renda, foi categoricamente rejeitada. “Deveríamos executar o autor, e não o projeto”, foi a resposta indignada do liberal Turgot a algumas das propostas iniciais desse gênero. <sup>715</sup> Quando, na década de 1830, propostas dessa espécie passaram a ser mais amplamente advogadas, J.R. McCulloch formulou a principal objeço, muitas vezes citada: “No momento em que abandonarmos o princípio fundamental segundo o qual se deve cobrar de todos os indivíduos a *mesma proporço de sua renda ou de sua propriedade*, estaremos em alto-mar, sem leme e sem bússola, e não haverá limites à injustiça e aos descalabros que então poderemos cometer”. <sup>716</sup> Em 1848, Karl Marx e Friedrich Engels propuseram abertamente “um pesado imposto de renda progressivo ou gradual” como uma das medidas por meio das quais, *depois* da primeira etapa da revolução, “o proletariado usará sua supremacia política para arrebatando pouco a pouco todo capital à burguesia, para centralizar todos os instrumentos de produço nas mãos do Estado”. E descreviam essas medidas como “violaço despóticas do direito de propriedade e das relaço de produço burguesas (...), medidas (...) que do ponto de vista econômico parecerão insuficientes e insustentáveis mas que, no desenrolar do movimento, ultrapassarão a si mesmas, tornarão necessárias novas investidas contra a velha ordem social e serão indispensáveis para transformar radicalmente todo o modo de produço”. <sup><4></sup> Mas a atitude geral, na época, ainda era sintetizada pela observaço de A. Thiers segundo a qual “a proporcionalidade é um princípio, mas a progressividade não passa de uma odiosa arbitrariedade”, <sup>717 718</sup> ou pela definiço de progressividade de John Stuart Mill: “uma forma discreta de roubo”. <sup>719</sup>

Mas, depois de repellido o primeiro ataque violento, a agitação em favor da taxaço progressiva ressurgiu sob novo aspecto. Os reforma-lores sociais, embora negando em teoria o desejo de alterar a distribuiço de renda, começaram a argumentar que o ônus fiscal total, que supostamente seria determinado por outras consideraço, devia ser distribuído de acordo com a “capacidade de pagar” de cada um, de modo a assegurar a “igualdade de sacrifícios”, e que a melhor forma de se fazer isso seria pela taxaço da renda por alíquotas progressivas. Entre as numerosas razões oferecidas como respaldo a essa idéia, que ainda persiste nos textos sobre finanças públicas, <sup>720</sup> impôs-se aquela que parecia revestida de um caráter mais científico. Vamos refletir brevemente sobre este ponto, pois alguns ainda acreditam que oferece certa justificativa científica à taxaço progressiva. Seu conceito básico é o da utilidade marginal decrescente de atos sucessivos de consumo. Apesar ou talvez por causa de seu caráter abstrato, essa teoria tem exercido grande influência no sentido de tornar respeitável, do ponto de vista científico, <sup>721</sup> algo que antes se baseava reconhecidamente em postulados arbitrários. <sup>722</sup>

A evolução recente no campo da análise da utilidade em si, todavia, destruiu por completo os fundamentos dessa idéia. Sua validade desmoronou, em parte porque a idéia da

possibilidade de se comparar a utilidade para diferentes pessoas <sup><10)</sup> foi abandonada e, em parte, porque é muito duvidoso que o conceito da utilidade marginal decrescente possa ser legitimamente aplicado à renda como um todo, ou seja, que tenha alguma validade quando computamos como renda todas as vantagens que uma pessoa auferir do emprego de seus recursos. A partir do ponto de vista, hoje comumente aceito, de que utilidade é um conceito puramente relativo (ou seja, só podemos dizer que uma coisa tem maior, igual, ou menor utilidade quando comparada com outra coisa, e que não faz o menor sentido falar do grau de utilidade de algo em si), segue-se que só poderemos falar de utilidade (e de utilidade decrescente) da renda se expressarmos o conceito de utilidade da renda em termos de algum outro bem desejado, tal como o lazer (ou a abstenção de esforço). Mas, se examinássemos as implicações da afirmação de que a utilidade da renda em termos de esforço é decrescente, chegaríamos a curiosas conclusões. Na realidade, equivaleria a dizer que, à medida que a renda de uma pessoa cresce, o incentivo em termos da renda adicional necessária para induzir um mesmo esforço marginal também aumentaria. Isto nos poderia levar a defender a taxa regressiva, porém jamais a progressiva. Todavia, não vale a pena seguirmos adiante nessa linha de raciocínio. Pouca dúvida pode restar agora de que o uso do conceito de utilidade na teoria da taxa não passou de um lamentável equívoco (no qual incorreram alguns dos mais eminentes economistas da época) e de que, quanto antes nos livrarmos da confusão que causou, tanto melhor.

### 3. Mudanças em sua Justificativa

Aqueles que advogavam a taxa progressiva no final do século XIX <sup>723 724</sup> costumavam ressaltar que seu único objetivo era a igualdade de sacrifícios e não a redistribuição de renda. Sustentavam também que esse objetivo poderia justificar apenas um grau “moderado” de progressividade e que seu emprego “excessivo” (como aconteceu em Florença no século XV, quando as taxas foram elevadas a 50%) deveria, naturalmente, ser condenado. Embora tenham fracassado todas as tentativas de se estabelecer um padrão objetivo para uma taxa adequada de progressividade e não tenha sido oferecida nenhuma solução quando se objetou que, uma vez aceito o princípio, não seria possível determinar qualquer limite para a aplicação do critério de progressividade com a mesma justificativa, o debate se desenvolveu inteiramente em torno de taxas futuras que faziam parecer insignificante qualquer efeito sobre a distribuição de renda. A ponderação de que as taxas não se manteriam dentro desses limites foi considerada uma distorção deliberada da questão, que traía uma censurável falta de confiança na sabedoria do governo democrático.

Foi na Alemanha, país que então liderava a “reforma social”, que os defensores da taxa progressiva conseguiram vencer pela primeira vez a resistência e a medida começou a evoluir em sua forma moderna. Em 1891, a Prússia introduziu um imposto de renda progressivo que ia de 0,67% a 4%. Em 1891 protestou na Dieta Rudolf von Gneist, o

venerável líder do movimento em favor do *Rechtsstaat*, que na época chegava ao ápice, que aquilo significava o afastamento do princípio fundamental de igualdade perante a lei, “do mais sagrado princípio de igualdade”, a única barreira contra a usurpação da propriedade.<sup>(a)</sup> O valor insignificante da carga tributária proposta no novo sistema tomou, contudo, ineficaz qualquer tentativa de oposição baseada numa questão de princípio.

Embora outros países europeus prontamente seguissem o exemplo da Prússia, passariam quase vinte anos antes que o movimento chegasse às grandes potências anglo-saxônicas. Somente em 1910 e 1913, a Grã-Bretanha e os Estados Unidos adotaram o imposto de renda progressivo, cujas taxas montavam respectivamente às então espetaculares marcas de 8,25% e 7%. Trinta anos mais tarde, essas taxas haviam subido para 97,5% e 91%.

Assim, no espaço de uma única geração, aquilo que, durante meio século, quase todos os defensores da taxa progressiva sustentavam que não poderia acontecer, acabou acontecendo. Naturalmente, esta mudança das taxas absolutas alterou por completo a natureza do problema, <sup>725</sup> modificando-o não apenas em grau como também em essência. Conseqüentemente, todas as tentativas de justificar esses percentuais com base na capacidade de pagar foram logo abandonadas, voltando seus defensores à justificativa original, mas por muito tempo escamoteada, da progressividade como meio de promover uma distribuição de renda mais justa. <sup>726</sup> Novamente, admitia-se que uma escala progressiva de taxa global só pode ser defendida em termos da conveniência de se alterar a distribuição de renda e que sua justificativa não se pode basear em nenhum argumento científico, devendo, antes, ser reconhecida como um postulado abertamente político, isto é, como uma tentativa de se impor à sociedade um padrão de distribuição determinado por decisão de uma maioria.

## 4. Não Justificada pela Necessidade Financeira

É comum explicar esses fatos alegando-se que o grande aumento das despesas públicas, nos últimos quarenta anos, não poderia ser coberto sem se recorrer a uma progressividade acentuada ou, pelo menos, que, sem ela, os pobres teriam de ser onerados por uma carga intolerável; e que, admitida a necessidade de auxiliar os pobres, algum grau de progressividade se tornava inevitável. Porém, se examinada mais detidamente, perceberemos que essa explicação não passa de um mito. Não só a receita gerada com as altas taxas impostas às rendas elevadas - especialmente nas faixas mais altas - é tão pequena, em comparação com a receita global, que praticamente não reduz o ônus suportado pelo resto da população, como também, durante muito tempo, após a introdução da progressividade não foram os mais pobres que se beneficiaram com a medida, mas exclusivamente as camadas assalariadas mais altas e os estratos inferiores da classe média, que representam a maioria do eleitorado. Por outro lado, poderíamos,

talvez, afirmar que a ilusão de que, com a taxaço progressiva, o ônus pode ser substancialmente transferido para os mais ricos constituiu o motivo principal pelo qual os impostos aumentaram tão rapidamente e que, influenciadas por essa ilusão, as massas passaram a aceitar uma carga fiscal muito mais pesada. A única consequência expressiva dessa política foi a rigorosa limitação das rendas que poderiam ser auferidas pelos mais bem-sucedidos, gratificando assim a inveja dos menos ricos.

Alguns dados relativos aos Estados Unidos e à Grã-Bretanha mostram quão pequena é a contribuição das alíquotas dos impostos progressivos na composição da receita total (em particular a das elevadas taxas punitivas impostas às rendas mais altas). Com respeito aos Estados Unidos, já se disse (em 1956) que “toda a superestrutura progressiva produz somente cerca de 17% da receita total gerada do imposto de renda da pessoa física” - ou cerca de 8,5% de toda a receita federal - e que, desta, “a metade provém de faixas de renda tributáveis até 16.000 e 18.000 dólares, nas quais a alíquota chega a 50%, [enquanto que] a outra metade é proveniente das faixas de renda e de alíquotas mais elevadas”. <sup>727</sup> Quanto à Grã-Bretanha, onde a escala de progressividade é ainda mais acentuada e o ônus fiscal proporcional é maior, verifica-se que “ *toda* sobretaxa (que atinge tanto a renda do trabalho quanto a do capital) contribui apenas com cerca de 2,5% para a receita pública global e que, se nos apoderássemos de cada libra acima de 2.000 libras (5.600 dólares<sup>(6)</sup>) de renda anual, teríamos uma arrecadação adicional de apenas 1,5%... De fato, o grosso da receita do imposto de renda e sua sobretaxa provém de rendas entre 750 e 3.000 libras anuais (2.100 a 8.400 dólares) - isto é, exatamente aquelas que incluem desde os chefes de seção até os funcionários de administração, ou dos funcionários públicos de médio escalão até o nível de chefia da administração civil e outros setores públicos”. <sup>728</sup>

Gomumente, e em termos do caráter progressivo dos dois sistemas fiscais como um todo, a contribuição do sistema progressivo, nos dois países, representa aparentemente cerca de 2,5% e 8,5% da receita total, ou cerca de 0,5% e 2% da renda nacional bruta. Esses números, evidentemente, não sugerem que a progressividade seja o único método para se obter a receita desejada. Parece ao menos provável (ninguém pode falar com segurança a esse respeito) que, no sistema fiscal progressivo, o acréscimo que isto representa para a receita seja menor que a redução da renda real que ele provoca.

Se é, como vimos, ilusório acreditar que as elevadas taxas impostas aos ricos propiciem uma indispensável contribuição à receita total, a idéia de que o imposto progressivo serviu sobretudo para auxiliar as classes mais pobres é desmentida por aquilo que ocorreu nas sociedades democráticas durante a maior parte do período que se iniciou com a introdução desse sistema. Estudos independentes realizados nos Estados Unidos, na Grã-Bretanha, na França e na Prússia concordam que, em geral, as menos atingidas foram as classes de rendas medianas que forneceram os maiores contingentes eleitorais, ao passo que não apenas as de renda mais alta, como também as de renda inferior arcaram com uma parcela muito maior da carga fiscal global. A melhor imagem dessa situação -

que parece ter sido bastante generalizada até a II Guerra - é dada pelos resultados de um estudo minucioso da situação na Grã-Bretanha, onde, nos anos 1936-37, o ônus total dos impostos sobre a renda do trabalho de famílias com dois filhos era de 18% para aquelas com renda anual de 100 libras, percentual que caía gradativamente para um mínimo de 11% para a renda de 350 libras anuais, e, em seguida, elevava-se até 19% somente para a renda anual de 1.000 libras. <sup>(5)</sup> Estes números, assim como dados semelhantes em outros países, demonstram claramente que, uma vez abandonado o princípio da taxaçaõ proporcional, não são necessariamente as classes mais necessitadas, mas mais provavelmente as classes de maior peso eleitoral as beneficiadas, e evidenciam também que tudo que foi obtido pelo sistema progressivo poderia, indubitavelmente, ter sido obtido aplicando-se às massas de renda média e baixa a mesma carga tributária.

Evidentemente, os acontecimentos a partir da II Guerra Mundial na Grã-Bretanha e provavelmente em outros países estenderam a progressividade do imposto de renda de tal modo que tornaram a carga tributária progressiva em todo o sistema; por outro lado, mediante gastos redistributivos com subsídios e serviços, a renda das classes mais baixas teve elevação (se é que isto pode ser corretamente medido: o que pode ser demonstrado é sempre o custo e não o valor dos serviços prestados) de até 22%. <sup>(16)</sup> Mas este fato é independente em relação às atuais taxas elevadas de progressão, sendo estes serviços e subsídios financiados sobretudo com as contribuições da classe média e da alta classe média.

<sup>15</sup> Cf. G, Findlay Shirras e L, Rostas, *The Burden of British Taxation* (Cambridge: Cambridge University Press, 1943), página 56. Os principais resultados desta análise estão expostos na tabela a seguir..

| Renda (£> | Percentual Arrecadado em Impostos | Renda (£) | Percentual Arrecadado em Impostos |
|-----------|-----------------------------------|-----------|-----------------------------------|
| 100       | 18                                | 1.000     | 19                                |
| 150       | 16                                | 2.000     | 24                                |
| 200       | 15                                | 2.500     | 25                                |
| 250       | 14                                | 5.000     | 33                                |

|     |      |        |    |
|-----|------|--------|----|
| 300 | 12   | 10.000 | 41 |
| 350 | 11   | 20.000 | 50 |
| 500 | 14 - | 50.000 | 58 |

Ver também as análises anteriores no *Report of the Committee on National Debt and Taxation* (Londres: H. M. Stationery Office, 1927; Cmd. 2800); quanto aos Estados Unidos, G. Colm e H. Tarasov, *Who Pays the Taxes?*, “Temporary National Economic Committee Monographs”, N? 3 [Washington: Government Printing Office, 1940]; e J. H. Adler, “The Fiscal System: The Distribution of Income and Public Welfare”, em *Fiscal Policies and the American Economy*, ed. K. E. Poole (Nova Iorque, 1951); para a França, ver H. Brochier, *Finances publiques et redistribution des revenus* (Paris, 1950); e, para dados mais antigos e semelhantes para a Prússia, F. J. Neumann, *Die persönlichen Steuern vom Einkommen* (Tübingen, 1896).

## 5. Progressividade e Democracia

Todas as promessas de que a progressividade fiscal permaneceria moderada se revelaram falsas e a medida foi muito além dos prognósticos mais pessimistas de seus adversários. <[729](#) [730](#) [731](#)> Tudo isso se deu pela simples razão de que a argumentação em favor do sistema progressivo pode ser usada para justificar qualquer grau de progressividade. Seus defensores talvez percebam que, além de Certo limite, os efeitos negativos sobre a eficiência do sistema econômico podem ser tão graves, que tornam desaconselhável qualquer tentativa de aumentá-la ainda mais. Mas a argumentação baseada na suposta justiça do sistema progressivo, conforme têm freqüentemente admitido seus defensores, não coloca limites ao confisco de todas as rendas acima de determinado nível e à isenção das que são inferiores a este nível. Ao contrário da proporcionalidade, a progressividade não oferece nenhum princípio que nos permita estabelecer qual deveria ser o ônus fiscal relativo para os diferentes indivíduos. Ela não passa de uma rejeição do princípio de proporcionalidade, levando a uma discriminação dos ricos, sem qualquer critério em relação ao que devam ser seus próprios limites. Como “não existe nenhuma fórmula que demonstre uma taxa ideal de progressividade”, w foi somente a novidade do princípio que vedou sua aplicação imediata sob a forma de taxas punitivas. Mas nada impede que sempre se apresente a fórmula “um pouco mais do que antes” como justa e razoável.

Não constitui ofensa à democracia ou mesquinha desconfiança em relação à sua sabedoria

afirmar que a adoção desse princípio implicará consequências muito mais amplas do que se pretendia originalmente. Não significa que “as instituições livres e representativas são um fracasso” <sup><19)</sup> ou que isto nos levará a “uma completa falta de confiança no governo democrático”. <sup>(20)</sup> Significa, ao contrário, que a democracia ainda precisa aprender que, para ser justa, deve ser orientada em suas ações por princípios gerais. Aquilo que é válido em relação à ação individual também o é quanto à ação coletiva - exceto pelo fato de a maioria talvez ser menos propensa a considerar explicitamente o significado futuro de suas decisões, necessitando portanto - mais que o indivíduo - ser orientada por princípios. Quando, como no caso da progressividade, o chamado princípio adotado não passa de um convite à discriminação e, o que é pior, um convite para a maioria oprimir a minoria, o suposto princípio de justiça torna-se um pretexto para a instauração pura e simples da arbitrariedade.

O que é necessário, no caso, é uma norma que, embora mantendo ainda aberta a possibilidade de uma maioria taxar a si própria para ajudar uma minoria, não justifique que uma maioria imponha a uma minoria todo ônus que considerar justo. O fato de a maioria, simplesmente por ser maioria, ter o direito de impor à minoria uma norma que não aplica a si própria representa violação de um princípio muito mais fundamental que a própria democracia, um princípio sobre o qual a democracia se baseia. Como vimos anteriormente (capítulos X e XIV), para que as classificações dos indivíduos que a lei precisa utilizar não resultem nem em privilégio nem em discriminação, devem basear-se em distinções aceitas tanto por aqueles que constituem o grupo quanto pelos que se encontram fora dele.

O grande mérito da taxaçoão proporcional está no fato de ela estabelecer uma norma que poderá ser aceita tanto por quem pagará mais, em termos absolutos, quanto por quem pagará menos e de não criar o problema de uma norma distinta aplicável apenas a uma minoria. Mesmo que o sistema progressivo não estabeleça quais os indivíduos que devem ser mais severamente taxados, ele é discriminatório, por introduzir uma distinção que tem o objetivo de transferir a carga daqueles que fixam as taxas, para os demais. De modo algum se pode considerar uma escala de taxaçoão progressiva uma norma geral aplicável imparcialmente a todos; também de modo algum se pode afirmar que um imposto de 20% sobre a renda de um indivíduo e outro de 75% sobre a renda maior de outro indivíduo sejam iguais. A progressividade não oferece nenhum critério quanto ao que devemos ou não considerar justo. Ela não estabelece nenhum limite para sua aplicação, e a “capacidade de julgamento” <sup>732 733</sup> da opinião pública, na qual em geral seus defensores são levados a confiar como a única salvaguarda,<sup>(2,)</sup> resume-se ao ponto de vista corrente, moldado pela política de governo anterior.

O fato de, na realidade, as taxas de progressividade terem crescido tão rapidamente deve-se, contudo, a uma causa singular que se vem observando nos últimos quarenta anos, ou seja, a inflação. Agora compreendemos perfeitamente que um aumento das

rendas monetárias agregadas tende a empurrar todos os indivíduos a faixas tributárias mais elevadas, embora sua renda real tenha permanecido a mesma. Conseqüentemente, os membros das maiorias tornaram-se cada vez mais conscientes de que eles eram as vítimas da taxaço discriminatória em favor da qual haviam votado, acreditando que não seriam afetados por ela.

Este efeito da taxaço progressiva costuma ser considerado um mérito porque tende a fazer com que a inflação (e a deflação) compense em certa medida seus efeitos. Se um déficit orçamentário é fonte de inflação, a receita aumentará proporcionalmente mais que a renda, podendo assim cobrir a diferença; por outro lado, se um superávit orçamentário produziu deflação, a conseqüente queda da renda em breve acarretará maior redução da receita, que eliminará o superávit. É duvidoso, contudo, que, dado o clima de opinião favorável à inflação, isto constitua realmente alguma vantagem. Mesmo sem este efeito, as necessidades orçamentárias sempre foram, no passado, a principal causa de inflações periódicas; só o reconhecimento de que a inflação, uma vez desencadeada, dificilmente pode ser detida, tem funcionado, até certo ponto, como elemento de dissuasão. Com um sistema tributário por meio do qual a inflação produz uma elevação mais que proporcional da receita mediante um aumento disfarçado dos impostos, cuja aprovação não depende do poder legislativo, esse artifício pode transformar-se numa tentação quase irresistível.

## 6. Proporcionalidade “versus” Progressividade

Afirma-se, às vezes, que a taxaço proporcional é um princípio tão arbitrário quanto o da taxaço progressiva e que, exceto por uma precisão matemática aparentemente maior, é pouco recomendável. Não obstante, ela se justifica por certas razões, além daquela por nós mencionada - ou seja, a taxaço estabelece um princípio uniforme com o qual pessoas que pagam diferentes parcelas de impostos provavelmente concordarão. Também continua sendo válida a idéia de que, como quase toda a atividade econômica se beneficia com os serviços básicos oferecidos pelo governo, tais serviços são parte mais ou menos constante de <sup>734</sup> tudo o que consumimos e desfrutamos, e, portanto, aquele que dispõe de parcela maior dos recursos da sociedade também se beneficiará proporcionalmente mais dos serviços prestados pelo governo.

Mais importante ainda é que a taxaço proporcional não altera as relações entre as remunerações líquidas dos diferentes tipos de trabalho. Isto não equivale exatamente ao velho conceito “Nenhum imposto é bom, a menos que mantenha os indivíduos na mesma posição relativa em que se encontravam antes de sua criação”.<sup>(22)</sup> Refere-se ao efeito produzido, não sobre as relações entre rendas individuais, mas sobre as relações entre as remunerações líquidas por serviços específicos prestados, e é este o fator economicamente relevante. Ao mesmo tempo, ao contrário do velho conceito, este argumento não tenta fugir da questão simplesmente postulando que o volume proporcional das diferentes rendas deve permanecer inalterado.

Pode haver divergências de opinião quanto à possibilidade de a relação entre duas rendas permanecer inalterada quando as rendas são reduzidas na mesma proporção. Não há dúvida, contudo, de que a taxaçaõ progressiva altera a relação entre duas remunerações líquidas por dois serviços prestados, que antes dos impostos eram iguais. E é aqui que os efeitos da taxaçaõ progressiva são substancialmente diferentes dos efeitos da taxaçaõ proporcional. A utilizaçaõ de qualquer recurso depende da remuneraçaõ líquida paga por serviços prestados e, para que os recursos sejam usados eficientementè, é importante que os impostos não alterem as remunerações relativas estabelecidas pelo mercado'para cada serviço. A taxaçaõ progressiva altera substancialmente esta relação, fazendo a remuneraçaõ líquida por determinado serviço depender de outros ganhos do indivíduo durante certo período, geralmente de um ano. Se, antes de os impostos serem aplicados, um cirurgião recebe por uma operaçaõ o mesmo que um arquiteto por projetar uma casa, ou um vendedor recebe por vender dez automóveis o mesmo que um fotógrafo por tirar quarenta fotos, a mesma relação será mantida se impostos proporcionais forem deduzidos de suas rendas. Mas com a taxaçaõ progressiva da renda esta relação poderá ser grandemente alterada. Não só os serviços que fazem jus à mesma remuneraçaõ antes de descontados os impostos podem resultar em remunerações muito diferentes, como também um indivíduo que recebe quantia relativamente grande por um serviço prestado pode, no fim, ficar com menos que um outro que recebeu uma quantia menor.

Isto significa que a taxaçaõ progressiva necessariamente viola o que talvez seja o único princípio de justiça econômica universalmente reconhecido, o princípio de remuneraçaõ igual para trabalho igual. Se aquilo que dois advogados podem reter dos honorários, referentes ao seu trabalho em processos exatamente da mesma natureza, depender dos demais rendimentos que cada um auferiu durante o ano, eles receberão, na verdade, rendimentos muito diferentes por tarefas semelhantes. Um indivíduo que trabalhou muito ou cujos serviços, por alguma razão, encontram uma demanda maior poderá auferir remuneraçaõ muito menor por um esforço produtivo adicional do que outro que tenha sido inativo, preguiçoso ou menos feliz em sua atividade. Então, quanto mais os consumidores valorizarem os serviços de um indivíduo, tanto menos interesse ele terá em realizar este esforço adicional.

Tal efeito sobre o incentivo, no sentido comum do termo, embora importante e freqüentemente enfatizado, não é em absoluto a consequência mais prejudicial da taxaçaõ progressiva. O que se pode objetar, mesmo neste caso, não é tanto o fato de que, por isso, as pessoas podem deixar de trabalhar tão intensamente como fariam se a taxaçaõ progressiva não existisse, mas o de que a alteraçãõ das remunerações líquidas de funções diferentes, muitas vezes, acabará desviando suas energias para atividades em que elas são menos úteis. O fato de que» com a taxaçaõ progressiva, a remuneraçaõ líquida de qualquer serviço deverá variar de acordo com o tempo em que a renda *i* acumulada representará, portanto, não apenas uma fonte de injustiça, mas também de má distribuiçaõ de recursos.

Não é necessário nos estendermos aqui em considerações sobre as conhecidas e insolúveis dificuldades que a taxaçoão progressiva cria em todas as situaçoões em que o esforço (ou o dispêndio) e a recompensa não coincidem aproximadamente em tempo, ou seja, em que determinado esforço é feito na expectativa de um resultado longínquo e incerto -em suma, em todas as circunstâncias em que o esforço humano assume a forma de investimento prolongado e arriscado. Não há um sistema viável de cálculo da renda média capaz de fazer justiça ao autor, inventor, artista ou ator que colhe, em poucos anos, os frutos de décadas, quem sabe, de trabalho. <sup>735</sup> Desnecessário também seria investigar mais detidamente como uma taxaçoão acentuadamente progressiva desestimula as pessoas que estariam dispostas a realizar arriscados investimentos de capital. É óbvio que esta taxaçoão é injusta para tais empreendimentos de risco, que são vantajosos apenas porque, quando têm êxito, proporcionam retorno suficientemente significativo para compensar o perigo de perda total. É quase certo que, se o propalado “esgotamento das oportunidades de investimento” realmente existe, se deve em grande parte a uma política fiscal que elimina, de fato, uma ampla variedade de empreendimentos que poderiam ser realizados pelo capital privado.<sup>(24></sup>

Nossa análise dos efeitos prejudiciais da taxaçoão progressiva sobre os incentivos e os investimentos foi breve, não porque não sejam importantes, mas porque já são bastante conhecidos. Dedicaremos agora nosso limitado espaço ao exame de outros efeitos que, embora menos compreendidos, têm, no mínimo, igual importância. O que talvez ainda convenha destacar é a freqüente restrição ou redução da divisão do trabalho. Tal efeito é particularmente marcante no caso em que o trabalho profissional não é organizado em termos empresariais e boa parte dos gastos que tenderiam efetivamente a aumentar a produtividade de um indivíduo não é computada como componente do custo. A tendência à “auto-suficiência” (*do ityourself*) leva ao mais absurdo dos resultados quando, por exemplo, um indivíduo que deseja dedicar-se a atividades mais produtivas teria de ganhar, em uma hora, vinte ou mesmo quarenta vezes mais para poder pagar os serviços de outra pessoa cujo tempo, medido em horas de trabalho, é menos valioso que o seu.<sup>736</sup>  
<sup>737</sup>

Também não nos podemos estender em relação ao gravíssimo efeito da taxaçoão progressiva sobre a formação da poupança. Há 25 anos, a idéia de que a poupança era demasiado elevada e deveria ser reduzida era, talvez, até certo ponto plausível. Hoje, entretanto, são poucos os indivíduos dotados de senso de responsabilidade que duvidam da necessidade da maior taxa possível de poupança, para realizar, mesmo em parte, as tarefas planejadas. A resposta socialista a quem se preocupa com esse efeito sobre a poupança, em verdade, não é mais a de que a poupança é desnecessária, mas que deveria ser suprida pela comunidade, ou seja, a partir de fundos arrecadados mediante impostos. Isto, contudo, pode justificar-se apenas se o objetivo final for o socialismo do tipo antigo, ou a propriedade estatal dos meios de produção.

<sup>22</sup> J. R. McCulloch no artigo citado na Nota 3 acima, página 162, e também no

seu *Treatise on Taxation*, página 141. A frase foi mais tarde comumente utilizada, aparecendo, por exemplo, em F. A. Walker, *Political Economy* (2ª edição; Nova Iorque, 1887), página 491.

## 7. Renda Adequada como Única Recompensa?

Entre outras razões importantes, a taxação progressiva conquistou aceitação tão ampla porque a grande maioria das pessoas acredita hoje que uma *renda* adequada seria a única forma de recompensa legítima e socialmente desejável. Essa maioria encara a renda não como algo relacionado ao valor dos serviços prestados, mas como algo que proporciona o que se considera um *status* social adequado. Isto está bem claro na argumentação freqüentemente usada em defesa da taxação progressiva; “Nenhum indivíduo vale 10.000 libras anuais e, na nossa atual situação de pobreza, em que a grande maioria das pessoas ganha menos de 6 libras por semana, só uns poucos indivíduos dotados de qualidades excepcionais merecem receber anualmente acima de 2.000 libras”.<sup><26></sup> Essa asserção não tem nenhum fundamento; apela unicamente para a emoção e o preconceito, o que se torna imediatamente óbvio quando observamos que ela pressupõe não haver nenhuma atividade desenvolvida por um indivíduo em um ano, ou mesmo em uma hora, que possa valer, para a sociedade, mais de 10.000 libras (ou 28.000 dólares).

É claro que a atividade das pessoas pode valer - e não raro vale - várias vezes mais do que isso. Não há relação necessária entre o tempo exigido por uma ação e o benefício que dela resultará para a sociedade.

A atitude de quem considera altos ganhos desnecessários e socialmente indesejáveis é fruto da mentalidade de pessoas que, acostumadas a vender seu tempo por um salário ou um ordenado fixo, consideram normal só determinada remuneração por unidade de tempo de trabalho,<sup><738 739></sup> Mas, embora esse método de remuneração tenha passado a prevalecer em número crescente de setores, é adequado apenas nas áreas em que as pessoas vendem seu tempo para que seja utilizado sob a orientação de outras ou, pelo menos, trabalham para outras e para atender à vontade de outras. Este método não se aplica aos indivíduos que se dedicam à administração de recursos sob sua própria responsabilidade e risco e cujo objetivo principal consiste em aumentar os recursos que controlam com seus próprios ganhos. Para estes indivíduos, o controle dos recursos é condição para exercerem sua vocação, assim como o domínio de certa especialização-ou conhecimento específico é condição para o exercício de outras profissões. Lucros e perdas são basicamente um mecanismo de redistribuição de capital entre esses indivíduos e não um meio de prover à sua subsistência atual, A idéia de que as receitas líquidas correntes se destinam ao consumo presente, embora normal para o trabalhador assalariado, não faz parte da maneira de pensar daqueles cujo objetivo é fazer uma empresa crescer. O próprio conceito de renda é, nesse caso, em grande parte uma abstração que lhes é impingida pelo conceito de imposto de renda: não passa de uma

**estimativa daquilo que, em vista de suas expectativas e planos, eles podem despende sem permitir que suas possibilidades futuras de gastos caiam abaixo do nível atual. Eu duvido que uma sociedade composta, na maioria, de trabalhadores autônomos, pudesse considerar um conceito de renda ponto pacífico, como nós fazemos, ou tivesse pensado em taxar os ganhos auferidos por qualquer tipo de serviço de acordo com a proporção em que se foram acumulando num determinado período.**

**É duvidoso que uma sociedade, que não reconheça outras recompensas além das que a maioria reputa rendas apropriadas e que não considere a aquisição de uma fortuna em período relativamente curto uma forma legítima de remuneração por certos tipos de atividades, possa preservar um sistema de iniciativa privado. Embora talvez não haja problemas na ampla dispersão da propriedade de empresas existentes entre um grande número de pequenos proprietários e na administração destas empresas por pessoas que ocupam posição intermediária entre a do empreendedor e a do funcionário assalariado, a constituição de novas empresas ainda cabe - e provavelmente, sempre caberá - principalmente a indivíduos que controlam consideráveis recursos. Normalmente, novos empreendimentos continuarão tendo de ser-patrocinados por um número reduzido de profundos conhecedores de determinadas oportunidades do mercado; e com certeza não se deve desejar que toda evolução futura dependa das corporações financeiras e industriais existentes.**

**Estreitamente relacionado a este problema é o efeito da taxaço progressiva sobre um aspecto da formaço de capital que difere daquele já discutido, o setor em que ele é formado. Uma das vantagens de um sistema competitivo é a de que novos empreendimentos bem-sucedidos tendem a gerar, por curto período, lucros muito altos e, desse modo, o capital necessário para o desenvolvimento da economia será formado por pessoas que têm a melhor oportunidade de aplicá-lo. Os elevados ganhos do inovador de êxito significavam, no passado, que, ao demonstrar sua capacidade de empregar lucrativamente seu capital em novos empreendimentos, logo ele teria condições de respaldar sua correta percepço do mercado com maiores recursos. Como grande parcela da formaço individual de novo capital é contrabalançada por perdas sofridas por outros indivíduos, deveria ser realisticamente considerada parte de um processo contínuo de redistribuiço de capital entre os empreendedores. A tributaço desses lucros a taxas mais ou menos con-fiscatórias equivale à imposiço de um pesado obstáculo fiscal à rotatividade de capital, uma das forças propulsoras de uma sociedade progressista.**

**Contudo, a consequência mais grave do desestímulo à formaço de capital individual onde existem oportunidades temporárias de elevados lucros é a restrição à concorrência. A taxaço progressiva tende, em geral, a favorecer a poupança das grandes empresas em detrimento da poupança individual e, em particular, a fortalecer a situação das corporações já estabelecidas, em prejuízo dos novos empreendedores. Desse modo, o sistema contribui para criar situações quase-monopólicas. Como os impostos hoje absorvem a maior parte dos lucros “excessivos” do novo concorrente, este não pode,**

como já se disse com propriedade, “acumular capital; não pode expandir sua firma; não poderá nunca se tornar uma grande empresa e fazer face a interesses já estabelecidos. As empresas mais antigas não precisam temer a concorrência das mais novas: estão protegidas pelo coletor de impostos. Elas podem abandonar-se impunemente à rotina, podem desafiar o gosto do público e adotar uma atitude conservadora. É verdade que o imposto de renda as impede, igualmente, de acumular novo capital. Porém, o mais importante para elas é que a taxaçoão progressiva também impede o novo concorrente de acumular capital. Elas são praticamente privilegiadas pelo sistema fiscal. Neste sentido, a tributação progressiva freia o progresso econômico e contribui para o enrijecimento do sistema”. <28>

Uma conseqüência da taxaçoão progressiva ainda mais paradoxal e grave, do ponto de vista social, é que, embora teoricamente destinada a reduzir a desigualdade, na realidade contribui para perpetuar as desigualdades existentes e elimina o mais importante fator de reparação da desigualdade que é inevitável em uma sociedade fundada na livre iniciativa. <sup>740</sup> Em outros tempos, o fator de reparação, característico desta sociedade, era o fato de que os ricos não constituíam um grupo fechado e o empreendedor podia, em período relativamente curto, adquirir consideráveis recursos.<29> Hoje, porém, as oportunidades de ascensão a essa classe já são provavelmente menores em alguns países - a exemplo da Inglaterra - do que jamais foram na era moderna. Um significativo efeito disto é que, em todo o mundo, a administração de parcela cada vez maior de capital está passando ao controle de indivíduos que, embora percebam elevados salários e desfrutem o conforto que esses salários proporcionam, jamais geriram recursos substanciais por sua própria conta e risco. Resta provar se isso representa alguma vantagem.

É também verdade que, quanto menores as possibilidades de um indivíduo adquirir uma nova fortuna, mais as fortunas existentes parecerão privilégios injustificados. Então, a política de governo certamente visará a arrebatá-las de seus proprietários, quer pelo lento processo de uma pesada taxaçoão sobre as heranças, quer pelo processo mais rápido de confisco direto. Um sistema baseado na propriedade e no controle privado dos meios de produção pressupõe que a essa propriedade e a esse controle possa ter acesso qualquer indivíduo empreendedor. Se a estrutura legal tornar isso impossível, mesmo os indivíduos que em outras circunstâncias seriam os mais eminentes capitalistas da nova geração se tornarão inimigos dos ricos.

## 8. A Questão Moral e os Princípios de Ação Política

Em países onde a tributação da renda alcança percentuais muito altos, produz-se efetivamente maior igualdade com o estabelecimento de um limite à renda líquida que o indivíduo pode auferir. (Na Grã-Bretanha, durante a II Guerra, a renda líquida mais elevada, depois de descontados os impostos, era de aproximadamente 5.000 libras, ou 14.000 dólares - embora isso fosse amenizado, em parte, pelo fato de que os ganhos de

capital não eram considerados renda.) Vimos que, levando em conta a insignificante contribuição que a taxa progressiva das faixas de renda mais altas presta à formação da receita, esse sistema só seria justificável se se admitisse que ninguém deveria receber uma renda elevada. Mas o conceito de renda elevada depende de como determinada sociedade o caracterize e, em última instância, do nível médio de riqueza dessa sociedade. Portanto, quanto mais pobre é um país, tanto menor será o nível máximo permitido de renda e tanto mais difícil para qualquer um de seus habitantes alcançar faixas que em países mais ricos <sup>741</sup> são tidas como apenas modestas. Uma das consequências disso é demonstrada por um recente projeto de lei, derrotado por pequeníssima margem, da Comissão de Planejamento Nacional da Índia, segundo o qual um teto de 6.300 dólares anuais seria fixado para todas as rendas (e um teto de 4.300 dólares para rendimentos do trabalho assalariado). <sup>(30)</sup> Basta imaginar o mesmo princípio aplicado às diferentes regiões de um país ou a nível internacional para perceber suas implicações. Tais efeitos, com certeza, revelam os fundamentos morais da idéia de que a maioria, dentro de um grupo, deve ter poder decisório a respeito do limite adequado de renda, e a sabedoria daqueles que acreditam poder, assim, promover o bem-estar das massas. Pode haver alguma dúvida de que os países pobres, impedindo aos indivíduos a aquisição de riquezas, estarão retardando também o crescimento global da riqueza? E o que se aplica aos países pobres não se aplica também aos países ricos?

Em última análise, o problema da taxa progressiva é evidentemente um problema ético e, numa democracia, a verdadeira questão é saber se o apoio agora prestado a esse princípio fiscal seria mantido se o povo compreendesse plenamente suas consequências. É provável que a prática se baseie em idéias que a maioria das pessoas não aprovaria, fossem elas enunciadas em abstrato. Não se podem justificar em termos de justiça princípios que permitam que a maioria imponha uma carga fiscal discriminatória à minoria; que, conseqüentemente, determinem que serviços iguais sejam remunerados de maneira diferente; e que estabeleçam que os incentivos normais de toda uma classe sejam neutralizados apenas porque seus níveis de renda não estão equiparados aos níveis das demais. Se, além disso, levássemos em conta o desperdício de energia e de esforço que de tantas formas a taxa progressiva acarreta, <sup>(31)</sup> não seria impossível convencer pessoas de bom senso da sua inadmissibilidade. No entanto, a experiência nesse campo mostra quão rapidamente o hábito embota o senso de justiça e mesmo promove à categoria de princípio aquilo que na realidade se baseia exclusivamente na inveja.

Se quisermos implantar um sistema tributário justo, as pessoas deverão <sup>742 743</sup> adotar o princípio de que a maioria que determina a taxa global deverá também estar sujeita a esse ônus às alíquotas máximas. Não há objeção justificada à decisão da mesma maioria de conceder a uma minoria economicamente fraca alguma ajuda sob a forma de taxa proporcionalmente menor. A criação de barreiras contra o abuso da progressividade é dificultada pelo fato de que, como foi visto, certa progressividade dos impostos sobre a renda pessoal pode talvez justificar-se como meio de contrabalançar

os efeitos da taxação indireta. Existirá um princípio que tenha alguma possibilidade de ser aceito e possa efetivamente evitar que as tentações inerentes à taxação progressiva acabem fugindo ao controle? Pessoalmente, não acredito que a fixação de um teto para a progressão possa alcançar seu objetivo. Esse percentual seria tão arbitrário quanto o princípio da progressividade e sofreria alteração tão logo parecesse necessário um aumento da receita.

Na realidade, precisamos de um princípio que limite a alíquota máxima dos impostos diretos em certa relação com a carga tributária total. Neste sentido, a norma mais justa deveria talvez fixar a alíquota máxima (marginal) admissível da taxação direta no mesmo percentual da renda nacional global arrecadada pelo governo sob forma de impostos. Isto significaria que, se o governo arrecadasse 25% da renda nacional, a alíquota máxima do imposto direto Sobre qualquer parcela da renda individual também deveria ser 25%. Se, em razão de uma emergência nacional, se tornasse necessário elevar essa proporção, a alíquota máxima admissível seria elevada à mesma proporção - e seria reduzida na mesma correlação quando a carga tributária total fosse reduzida. Com isso, a taxação ainda continuaria, de algum modo, progressiva, visto que quem pagasse á alíquota máxima sobre sua renda também estaria pagando alguns impostos indiretos - o que elevaria sua carga tributária total proporcional acima da média nacional. A adoção deste princípio traria a salutar consequência de que todo orçamento teria de ser precedido de uma estimativa da parcela da renda nacional que o governo pretendesse tomar a título de imposta,,Este percentual criaria uma alíquo-ta-padrão para a taxação direta dais\* fendas que, no caso das mais baixas, seria reduzida proporcionalmente, na medida em que essas rendas fossem taxadas indiretamente. O resultado seria uma pequena progressividade global, na qual, contudo, a alíquota marginal de taxação das maiores rendas nunca poderia exceder a alíquota dos impostos incidentes em média sobre a renda em montante superior ao dos impostos indiretos.

## CAPÍTULO XXI

### *A Estrutura Monetária*

“Não existe meio mais sutil, mais certo de subverter a estrutura da sociedade do que pela corrupção da moeda. O processo põe todas as forças invisíveis das leis econômicas a serviço da destruição; e o faz de uma forma que sequer um homem em um milhão é capaz-de diagnosticar.” (744)

J. M. KEYNES

# 1. Moeda e Governo

A experiência dos últimos cinquenta anos ensinou à maioria das pessoas a importância de um sistema monetário estável. Comparado ao século anterior, esse período se caracterizou por profundos distúrbios na área monetária. O governo assumiu papel muito mais ativo no controle da moeda, o que tem sido tanto causa quanto consequência de instabilidade. É, portanto, bastante natural que alguns pensem que seria melhor subtrair ao governo o controle da política monetária. Por que -pergunta-se às vezes - não deixar que as forças espontâneas do mercado criem todos os instrumentos necessários de troca, assim como fazemos na maioria dos outros casos?

É importante esclarecer desde o início que isto é politicamente inviável, hoje, e provavelmente seria indesejável se fosse viável. Se os governos jamais tivessem interferido, é possível que se tivesse chegado a um tipo de sistema monetário que não exigisse controle deliberado. Particularmente, se os homens não tivessem passado a utilizar instrumentos de crédito como dinheiro, ou substitutos do dinheiro, provavelmente hoje poderíamos confiar em um mecanismo auto-regulador. <sup>(1)</sup> Hoje, todavia, esta possibilidade nos é vedada. Não conhecemos alternativas substancialmente diferentes para as instituições de crédito sobre as quais se fundamenta em grande parte a organização da moderna atividade econômica. Por outro lado, a evolução histórica criou condições em que a existência dessas instituições tornou necessário um controle deliberado dos sistemas conjugados de moeda e crédito. Além disso, outras circunstâncias, que não podemos certamente esperar mudar por uma simples alteração dos nossos sistemas monetários, tornam inevitável, por enquanto, que esse controle seja de modo geral exercido pelos governos. <sup><2)</sup>

A situação decorre de três razões fundamentais de diferentes graus de generalidade e validade. A primeira refere-se à moeda em si, independentemente de situações históricas, e explica por que as alterações da oferta relativa de dinheiro têm efeito muito mais perturbador do que as transformações produzidas em qualquer uma das outras condições que influem em preços e produção. A segunda concerne a todos os sistemas monetários em que a oferta de dinheiro está intimamente relacionada ao crédito - sistemas nos quais se baseia toda a economia moderna. E a terceira diz respeito ao volume atual dos gastos governamentais e é, portanto, uma condição que podemos eventualmente alterar, mas que por enquanto devemos aceitar em todas as decisões relativas à política monetária.

O primeiro destes fatores faz o dinheiro representar uma espécie de “parafuso frouxo” do mecanismo de mercado, que, de outro modo, poderia autodirigir-se, parafuso que pode interferir nos mecanismos de ajustamento o bastante para causar a desorganização periódica da produção, a menos que este efeito seja antecipado e deliberadamente neutralizado. [745](#) [746](#) Isto ocorre porque a utilidade da moeda, ao contrário das

mercadorias comuns, não está no fato de ela ser consumida, mas no fato de poder circular. Conseqüentemente, os efeitos de uma mudança na oferta de dinheiro (ou na sua demanda) não levam diretamente a um novo equilíbrio. As alterações da base monetária são, num sentido todo particular, “auto-reversíveis”. Se, por exemplo, um acréscimo ao estoque de dinheiro for inicialmente gasto em um bem ou serviço, não apenas criará nova demanda, temporária por natureza, como desencadeará uma série de conseqüências que inverterão os efeitos do aumento inicial da demanda. Os que primeiro receberem esse novo dinheiro irão gastá-lo em outras coisas. À semelhança das ondas provocadas por um seixo lançado na água, o aumento da demanda espalhar-se-á por todo o sistema econômico, alterando em cada ponto, temporariamente, os preços relativos; essa alteração persistirá, na medida em que a quantidade de dinheiro continuar crescendo, mas se inverterá assim que cessar esse crescimento. Exatamente o mesmo ocorrerá se qualquer parcela da base monetária for destruída, ou mesmo se a população começar a reter numerário em quantidades maiores ou menores em relação à sua receita e gastos do que faz normalmente. Cada transformação desse tipo provocará uma cadeia de alterações na demanda que não correspondem a uma mudança dos fatores reais subjacentes e irão, portanto, causar modificações dos preços e da produção, perturbando o equilíbrio entre a oferta e a demanda. <[747](#)

Se, por esse motivo, as alterações da oferta monetária forem particularmente perturbadoras, esta oferta, nos nossos dias, será também capaz de mudar, com conseqüências prejudiciais. O que importa notar é que a proporção em que o dinheiro é gasto não deve flutuar de forma indevida. Isto significa que quando, em qualquer momento, as pessoas decidem alterar o volume de dinheiro em seu poder, em relação aos pagamentos feitos (ou, na linguagem dos economistas, quando elas resolvem optar por maior ou menor liquidez), a quantidade de dinheiro deveria ser alterada nas mesmas proporções. Seja qual for a definição de “numerário”, a propensão das pessoas a reter parte de seus recursos dessa forma está sujeita a consideráveis flutuações, tanto por períodos curtos quanto por períodos longos; e certas inovações espontâneas do mercado (como, por exemplo, os cartões de crédito e os cheques de viagem) podem afetá-la profundamente. Nenhum tipo de ajustamento automático da oferta de dinheiro é capaz de produzir as correções desejadas antes que tais alterações na demanda de dinheiro ou na oferta de seus substitutos provoquem um efeito significativo e prejudicial sobre os preços e o nível de emprego.

Pior ainda, em todos os sistemas monetários modernos, não apenas a oferta de dinheiro não se ajusta a essas alterações da demanda como tende a mudar na direção oposta. Sempre que o dinheiro for substituído por haveres não monetários - e é difícil imaginar como isso poderia ser evitado -, a oferta desses substitutos tende a ser “excessivamente elástica”. [748](#) [749](#) Isto decorre do simples fato de as mesmas considerações que levam o público a desejar reter mais dinheiro fazerem também os que promovem a oferta de haveres não monetários, mediante empréstimos, reduzir essa oferta e vice-versa. Um exemplo típico da tendência geral da maioria das formas de crédito é que, quando as

**peças desejam maior liquidez, os bancos, pela mesma razão, também a desejam, oferecendo portanto menos crédito.**

**Essas flutuações espontâneas da oferta de dinheiro poderão ser evitadas somente se alguém tiver o poder de alterar deliberadamente, na direção oposta, a oferta de algum instrumento de troca em geral aceito. É uma função que normalmente se considera necessário confiar a uma instituição nacional única, como os bancos centrais do passado. Mesmo países como os Estados Unidos, que por muito tempo resistiram ao estabelecimento de tal instituição, reconheceram afinal que, para evitar o pânico periódico, um sistema que utilizasse amplamente o crédito bancário deveria respaldar-se em um organismo central permanentemente capaz de suprir numerário e que com esse controle da oferta de dinheiro tivesse condições de influenciar a oferta total de crédito.**

**Justifica-se que estas instituições, na medida do possível, atuem independentemente do governo e de sua política financeira. A esta altura, porém, chegamos ao terceiro ponto ao qual já nos referimos - um desdobramento histórico que, apesar de não estritamente inalterável, devemos aceitar para o futuro imediato. Uma política monetária independente da política financeira pode existir enquanto os gastos do governo constituírem uma parcela relativamente pequena de todos os dispêndios e enquanto a dívida pública (especialmente a de curto prazo) representar só uma pequena parte de todos os instrumentos de crédito.<sup><5)</sup> Atualmente, esta situação não mais existe. Por isso, uma política monetária eficaz somente pode ser praticada se estiver coordenada com a política financeira do governo. Neste caso, porém, coordenação significa, no fundo, que as poucas autoridades monetárias nominalmente independentes têm, na verdade, de ajustar sua política à política do governo. Esta; queiramos ou não, se tornará assim, necessariamente, o fator determinante.**

**Alguns aprovam o controle mais efetivo das condições monetárias pelo governo, que disso poderia resultar.**

**Adiante verificaremos se isso nos daria melhores condições para procurar uma política monetária adequada. Por ora, o importante é que, enquanto os gastos governamentais constituírem parcela tão grande da renda nacional como se verifica atualmente em toda parte, precisaremos aceitar o fato de que o governo necessariamente dominará a política monetária e de que a única forma pela qual poderíamos alterar a situação é uma ampla redução desses gastos.**

## **2. A Inflação e o Estado Previdenciário**

**Quando o governo controla a política monetária, a principal ameaça nesta área é a inflação. Os governos, em todas as épocas e países, têm sido a causa principal da depreciação da moeda. Embora tenha havido quedas ocasionais prolongadas no valor de**

uma moeda metálica, os maiores surtos inflacionários do passado foram provocados tanto pela redução das dimensões e da pureza da moeda metálica pelos governos quanto pela emissão excessiva de papel-moeda. É possível que a atual geração esteja mais alerta contra os métodos primitivos pelos quais os governos depreciavam a moeda, sempre que procuravam saldar seus compromissos, recorrendo à emissão de papel-moeda. Contudo, hoje, é possível fazer o mesmo com a adoção de medidas mais sutis que provavelmente mal chegarão a ser notadas.

Vimos como cada um dos principais aspectos do Estado previdenciário por nós analisados tende a estimular a inflação. Vimos também como as pressões salariais feitas pelos sindicatos, juntamente com a política atual de pleno emprego, agem nesse sentido e como a onerosa carga financeira que os governos estão assumindo com as pensões concedidas aos idosos os levará provavelmente a repetidas tentativas de aliviar essas pressões reduzindo o valor da moeda. Devemos também notar no caso, embora essa observação não esteja necessariamente relacionada ao presente raciocínio, que os governos parecem ter recorrido invariavelmente à inflação para aliviar a carga de suas obrigações fixas sempre que a parcela da renda nacional que estas obrigações absorvem ultrapassa os 25 %. <sup><6)</sup> E vimos também que, como num sistema de taxaço progressiva a inflação tende a elevar proporcionalmente as receitas fiscais mais que as rendas, a tentação de recorrer à inflação se toma muito grande.

Se é verdade, porém, que as instituições do Estado previdenciário tendem a favorecer a inflação, ainda é mais certo que os efeitos da inflação intensificaram a demanda de medidas do chamado bem-estar social. <sup>750</sup> Isto se aplica não apenas a algumas das medidas por nós já comentadas, mas a muitas outras que ainda devemos analisar ou simplesmente podemos mencionar aqui, como o controle dos preços dos aluguéis das habitações, subsídios alimentares e todos os tipos de controle de preços e gastos. O fato de, nos últimos tempos, os efeitos da inflação virem reforçando as teses favoráveis a uma ampliação do controle estatal é muito conhecido e dispensa maiores exemplos. No entanto, o que ainda não é suficientemente compreendido é em que medida, há mais de quarenta anos, os acontecimentos vêm sendo determinados em todo o mundo por uma tendência inflacionária sem precedentes. Isto talvez seja mais evidente na influência que a inflação exerceu sobre a geração cujo período de vida produtiva coincide com esses quarenta anos, no que se refere às suas tentativas de reunir recursos para a velhice. Será útil verificar o que a inflação tem causado à poupança da geração que hoje atinge a idade da aposentadoria quando analisamos os resultados de um pequeno levantamento estatístico. <sup><7)</sup> Este pretendia determinar qual seria o valor atual em vários países da poupança acumulada de um indivíduo que, durante 45 anos (de 1913 a 1958), tivesse economizado anualmente o equivalente em dinheiro ao mesmo valor real, investindo-o a uma taxa fixa de juros de 4%. Isto corresponde, aproximadamente, ao retorno que o pequeno poupador, nos países ocidentais, poderia ter obtido do tipo de investimento acessível a ele, sob a forma de caderneta de poupança, títulos do tesouro ou seguro de

vida. O total que o poupador teria acumulado no final do período, se o valor da moeda permanecesse constante, será representado pelo valor 100. Que parcela deste valor real teria esse poupador de fato, em 1958?

Aparentemente, só existe um país no mundo em que se teria alcançado o total de 70%: a Suíça. Nos Estados Unidos e no Canadá, o poupador ainda estaria relativamente em boa situação, podendo reter cerca de 58%. Para a maioria dos países da Comunidade Britânica e para outros membros do “bloco da libra esterlina”, o total estaria por volta de 50%; e para a Alemanha, apesar da perda de toda a poupança acumulada antes de 1924, ainda restariam cerca de 37%. Ainda assim, os investidores de todos esses países estariam numa posição privilegiada se comparados aos poupadores franceses ou italianos, que no início de 1958 disporiam de apenas 11 % e 12% do valor que suas economias acumuladas ao longo do período deveriam ter. [751](#) [752](#)

<sup>7</sup> As cifras citadas no texto são o resultado de cálculos realizados pelo Sr. Salvator V. Ferrera, cuja assistência agradeço imensamente. Tivemos de nos limitar a países para os quais eram disponíveis os índices do custo de vida para todo o período de quarenta anos. No texto, arredondei os números porque acredito que esse tipo de cálculo só pode dar indicadores aproximados das ordens e magnitudes em questão. Para os interessados, aqui se encontram os resultados (com aproximação de um decimal) relativos a todos os países estudados:

| Países         | %    | Países        | %    | Países   | %    |
|----------------|------|---------------|------|----------|------|
| Suíça          | 70,0 | Nova Zelândia | 49,9 | Alemanha | 37,1 |
| Canadá         | 59,7 | Noruega       | 49,4 | Bélgica  | 28,8 |
| Estados Unidos | 58,3 | Egito         | 48,2 | Peru     | 20,6 |
| África do Sul  | 52,3 | Dinamarca     | 48,1 | Itália   | 11,4 |
| Reino Unido    | 50,2 | Países Baixos | 44,0 | França   | 11,4 |
| Suécia         | 50,1 | Irlanda       | 42,1 | Grécia   | 8,4  |

É comum, hoje em dia, minimizar a importância dessa longa tendência inflacionária mundial com a observação de que as coisas sempre foram assim e de que a História coincide, em grande parte, com a história da inflação. Ainda que isso seja correto em termos gerais, certamente não se aplica ao período durante o qual se desenvolveu nosso moderno sistema econômico e no qual a riqueza e as rendas cresceram num ritmo sem precedentes. Durante os duzentos anos anteriores a 1914, em que a Grã-Bretanha aderiu ao padrão-ouro, o nível de preços, até onde pode ser medido durante o período, flutuou em torno de uma média constante, registrando, no fim, nível bastante próximo ao do início do período e raramente oscilando em mais de um terço acima ou abaixo do nível médio (exceto durante as guerras napoleônicas, quando o padrão-ouro foi abandonado).<sup><9)</sup> De modo semelhante, nos Estados Unidos, durante o período de 1749-1939, também não parece ter ocorrido uma tendência altista significativa de preços. [753](#) Comparada com esta situação, a taxa de aumento dos preços durante os últimos 25 anos, nestes e em outros países, representa mudança muito expressiva.

### 3. Inflação e Deflação

Embora sejam poucas as pessoas que advogam uma ascensão contínua dos preços, a causa principal da atual tendência inflacionária é a idéia generalizada de que a deflação, o oposto da inflação, constitui algo tão mais temível que, para ficarmos a salvo, é preferível um erro persistente no sentido da inflação. No entanto, como não sabemos como manter os preços completamente estáveis e a estabilidade só será alcançada corrigindo cada pequena oscilação nesta ou naquela direção, a preocupação de evitar a deflação a qualquer custo poderá produzir uma inflação cumulativa. Além disso, a inflação e a deflação normalmente são fenômenos de natureza local ou setorial, que têm de ocorrer necessariamente como parte de um mecanismo de redistribuição de recursos da economia, o que significa que as tentativas de evitar toda deflação que afeta uma área importante da economia acabarão produzindo uma inflação generalizada.

É, contudo, bastante improvável que, para um período mais longo, a deflação seja realmente mais prejudicial que a inflação. De fato, a inflação, em certo sentido, é infinitamente mais perigosa e deve ser cuidadosamente evitada. Dos dois erros, é o que se costuma cometer com maior frequência. E isto ocorre porque uma inflação moderada é em geral indolor enquanto está em andamento, ao passo que a deflação é imediatamente sentida de forma dolorosa.<sup><M)</sup> Não há muita necessidade de tomar precauções contra medidas cujos efeitos negativos serão sentidos de forma imediata e aguda; mas as precauções são necessárias quando uma medida, cujos efeitos podem agradar a curto prazo ou que resolva dificuldades temporárias, implica prejuízos muito maiores que só mais tarde serão percebidos. De fato, a comparação que habitualmente se faz entre a inflação e o uso de drogas revela mais do que uma simples semelhança superficial.

Tanto a inflação quanto a deflação produzem efeitos característicos, causando alterações inesperadas nos preços, e ambas estão fadadas a frustrar duplamente as expectativas. Em primeiro lugar, quando os preços se revelam mais elevados ou menos elevados do que se esperava; e, em segundo lugar, quando, como acontece mais cedo ou mais tarde, essas alterações de preço já são esperadas e deixam de ter o efeito costumeiro. A diferença entre inflação e deflação é que, com a primeira, a surpresa agradável vem antes e a reação depois, ao passo que, com a segunda, o primeiro efeito sobre a atividade econômica é a depressão. Ambas têm, contudo, efeitos auto-reversíveis. Durante certo tempo, as forças que produzem um ou outro fenômeno tendem a alimentar-se de si próprias e o período em que os preços se alteram mais rapidamente do que o esperado pode, assim, se prolongar. Mas, a menos que as variações dos preços continuem na mesma direção, num ritmo cada vez mais acelerado, as expectativas irão coincidir com essas variações. Quando isso ocorre, muda a natureza dos efeitos.

Inicialmente, a inflação produz apenas uma conjuntura em que um número maior de pessoas obtém lucros e esses são em geral maiores que de costume. Os negócios em geral têm êxito; dificilmente fracassam. Os lucros são cada vez maiores do que se esperava e, em número surpreen- <sup>754</sup> dente, os negócios prosperam, o que produz um clima geral favorável aos empreendimentos de risco. Mesmo os que seriam alijados da concorrência sem os lucros artificiais causados pelos aumentos generalizados e inesperados dos preços conseguem conservar seus negócios e manter seus empregados na expectativa de, em breve, desfrutar da prosperidade geral. A situação persiste, contudo, somente até o momento em que as pessoas começam a esperar que os preços mantenham a mesma progressão ascendente. Quando elas passam a esperar que os preços ascendam a certo nível, em certo prazo, estarão dispostas a pagar um preço maior pelos fatores de produção, que por sua vez determinam os custos, a um nível que leva em consideração sua expectativa de aumento dos preços no futuro. Se, então, os preços não se elevarem mais do que o esperado, os lucros voltarão aos seus níveis normais e o número de pessoas que estavam lucrando também diminuirá; e como, durante o período de lucros excepcionalmente altos, muitos dos que, em outras circunstâncias, seriam obrigados a mudar a orientação do seu esforço empresarial conseguiram sobreviver, um número proporcionalmente maior de empresários sofrerá prejuízos.

O efeito estimulante da inflação atuará, portanto, apenas enquanto não for previsto; tão logo venha a sê-lo, o mesmo grau de prosperidade só poderá ser mantido a um ritmo inflacionário crescente. Se, em tal situação, os preços subissem menos que o esperado, o efeito seria igual ao de uma deflação inesperada. Mesmo que se elevassem apenas na porcentagem geralmente aguardada, isso deixaria de constituir um estímulo excepcional, poildo em evidência toda a gama de ajustamentos adiados enquanto o estímulo temporário perdurava. Portanto, para que a inflação perpetuasse os efeitos do seu estímulo inicial, teria de continuar em ritmo cada vez mais acelerado que o previsto.

Não podemos analisar aqui todas as dificuldades que impossibilitam o aperfeiçoamento de

adaptações a variações esperadas dos preços, especialmente p ajustamento das expectativas a longo e a curto prazo, nem examinar os diferentes efeitos sobre a produção corrente e sobre os investimentos - aspectos muito importantes em qualquer análise abrangente das flutuações do setor industrial. Bastará, para o nosso objetivo, saber que os efeitos estimulantes da inflação deixarão de se fazer sentir, a menos que seu ritmo seja acelerado progressivamente e que, à medida que ela avança, se agravem cada vez mais certas conseqüências desfavoráveis resultantes da impossibilidade de uma completa adaptação. O mais importante a esse respeito é que os métodos de contabilização sobre os quais se baseiam todas as decisões econômicas só fazem sentido enquanto o valor do dinheiro é relativamente estável. Quando os preços sobem em ritmo acelerado, as técnicas de contabilização do capital e dos custos, nas quais se baseia o planejamento de toda a atividade econômica, logo perderão seu significado. Custos reais, lucros ou renda, logo deixarão de ser mensuráveis por qualquer método tradicional ou simplesmente viável. E, dados os princípios de taxaço em vigor, parcelas cada vez maiores de renda seriam taxadas como lucro quando, na verdade, deveriam ser reinvestidas simplesmente para manter o capital existente.

A inflação, portanto, nunca passará de um pequeno estímulo temporário, e mesmo esse efeito benéfico só durará enquanto alguns continuarem sendo ludibriados e as expectativas de outros forem necessariamente frustradas. A inflação é estimulada pelos próprios erros que produz. E é particularmente perigosa porque os perniciosos efeitos secundários de doses ainda que pequenas de inflação só podem ser postergados mediante doses maiores. Iniciado o processo, as próprias medidas aplicadas para conter uma futura aceleração criarão uma situação em que será muito difícil evitar uma deflação espontânea. Caso certas atividades que se expandiram só possam ser mantidas por meio de uma contínua inflação, sua descontinuidade simultânea poderá produzir aquele processo pernicioso e temido - não sem razão - em que o declínio de algumas rendas leva ao declínio de outras, e assim por diante. A julgar pela experiência, parece ainda provável que sejamos capazes de evitar graves depressões impedindo a deflagração dos processos inflacionários que normalmente as precedem, embora, depois de instauradas, possamos fazer muito pouco para saná-las. Infelizmente, devemos preocupar-nos com a depressão, justamente quando ela parece uma possibilidade remota para a maioria das pessoas.

O modo como a inflação se faz sentir evidencia por que é tão difícil resistir a ela quando a política de governo está sobretudo voltada para situações específicas, e não para as condições gerais, e para problemas imediatos em vez de problemas mais distantes. A inflação constitui, normalmente, tanto para o governo como para a empresa privada, a saída mais fácil de qualquer dificuldade temporária - o caminho mais curto e, não raro, também a maneira mais fácil de ajudar a economia a superar obstáculos criados pela própria política de governo. <sup>(12)</sup> É o resultado inevitável de uma política que considera todas as outras decisões dados aos quais a oferta de dinheiro deve adaptar-se, de modo que o prejuízo causado por outras medidas seja percebido o menos possível. Contudo, a longo prazo tal política converte os governos em prisioneiros de suas próprias decisões

iniciais, as quais muitas vezes os obrigam a adotar medidas que eles mesmos sabem ser prejudiciais. Não é por acaso que o autor cujas opiniões, talvez erroneamente interpretadas, estimularam <sup>755</sup> essas atitudes favoráveis à inflação mais do que qualquer outro também é responsável pelo aforismo fundamentalmente antiliberal segundo o qual “a longo prazo, estaremos todos mortos”.<sup>(13)</sup> A atual tendência inflacionária é em grande parte consequência do predomínio da perspectiva imediatista, que, por sua vez, provém da grande dificuldade de detectar as consequências mais remotas das decisões atuais e da inevitável preocupação dos homens práticos, especialmente os políticos, com os problemas imediatos e com a realização de objetivos mais próximos.

Como a inflação, tanto do ponto de vista político quanto do psicológico, é muito mais difícil de evitar do que a deflação, e como ela é, ao mesmo tempo, bem mais fácil de evitar do ponto de vista técnico, o economista deveria sempre enfatizar os perigos que ela implica. Assim que a deflação se faz sentir, são tomadas medidas para combatê-la - em geral quando ela é apenas um processo local e necessário que não deveria ser impedido. O medo prematuro da deflação é mais perigoso do que a possibilidade de não tomarmos as necessárias medidas preventivas. Embora ninguém confunda prosperidade local ou setorial com inflação, as pessoas geralmente exigem contramedidas monetárias completamente inadequadas quando a depressão se instala em escala local ou setorial.

Estas considerações podem sugerir que, em resumo, a adoção de uma norma inflexível que vise àquilo que se pretende a longo prazo, e que limite a liberdade de ação das autoridades em suas decisões mais imediatas, poderá produzir uma política monetária mais eficiente do que certos princípios que dão às autoridades poder e margem de ação maiores, sujeitando-as assim ainda mais à pressão política e à sua própria tendência a exagerar a premência de condições momentâneas. Isto, todavia, levanta questões que analisaremos de maneira mais sistemática.

#### **4. Normas “versus” Poder Discricionário na Política Monetária**

A defesa do conceito “normas *versus* poder discricionário na política monetária” foi feita em termos convincentes por Henry Simons, recentemente falecido, em um ensaio bastante conhecido. <sup>756 757</sup>) Os argumentos por ele utilizados para defender o princípio de normas estritas são tão consistentes, que a questão se resume agora à discussão sobre em que medida seria possível do ponto de vista prático sujeitar as autoridades monetárias a normas adequadas. É possível que, havendo completo acordo quanto aos objetivos da política monetária, uma autoridade monetária independente, totalmente a salvo de pressões políticas e com liberdade para decidir quanto aos meios a empregar na busca dos fins que lhe foram prefixados, possa realmente ser a melhor solução. A velha

posição favorável aos bancos centrais independentes tem ainda grande validade. Mas, como a responsabilidade pela atual política monetária cabe hoje inevitavelmente, em parte, a organismos que se ocupam principalmente das finanças do governo, provavelmente isto reforça a posição contrária à concessão de uma grande margem de ação às autoridades, bem como a posição favorável à maior previsibilidade possível das decisões no campo da política monetária.

Talvez devêssemos afirmar explicitamente que a posição contrária a uma maior margem de ação, no campo da política monetária, não é exatamente igual à que é contrária à concessão de maior poder discricionário ao governo no emprego de poderes coercitivos. Mesmo que o controle do dinheiro estivesse em mãos de um monopólio, isso não implicaria, necessariamente, coerção sobre os indivíduos. [758](#) [759](#) A posição contrária à concessão de poder discricionário em política monetária fundamenta-se na idéia de que esta e seus efeitos devem ser tão previsíveis quanto possível. A validade desta posição depende, portanto, da nossa capacidade de conceber um mecanismo automático que permita à oferta efetiva de dinheiro variar de modo mais previsível e menos perturbador do que qualquer medida discricionária que viesse a ser adotada. Não temos certeza de que isto poderá acontecer. Não se conhece nenhum mecanismo automático que permita à base monetária global adaptar-se exatamente do modo desejado; e o máximo que podemos dizer a favor de qualquer mecanismo (ou ação determinada por normas rígidas) é ser improvável que, na prática, qualquer controle deliberado seja mais eficaz. Esta dúvida surge porque, em parte, as condições em que as autoridades monetárias têm de tomar suas decisões não são em geral favoráveis à predominância de opiniões menos imediatistas, e, em parte, porque não sabemos exatamente o que elas deveriam fazer em circunstâncias específicas e, portanto, a incerteza a respeito das medidas que elas adotarão é necessariamente maior quando essas autoridades não agem em conformidade com normas fixas.

O problema permanece agudo desde a destruição do padrão-ouro pelas políticas de governo adotadas nas décadas de 20 e 30.<sup><16></sup> É natural que alguns considerem a volta àquele sistema já comprovado a única solução verdadeira. E um número ainda maior de pessoas provavelmente reconhece, hoje, que as falhas do padrão-ouro foram exageradas e que é duvidoso ter sido benéfico o abandono desse padrão. Isto não significa, porém, que sua restauração represente atualmente uma idéia prática.

É preciso lembrar, em primeiro lugar, que nenhum país poderia restaurar eficazmente o padrão-ouro por decisão unilateral. Ele funcionava porque se tratava de um padrão internacional; e, se por exemplo os Estados Unidos adotassem novamente o padrão-ouro, significaria basicamente que a política do governo americano passaria a determinar o valor do ouro - e não necessariamente que o ouro determinaria o valor do dólar.

Em segundo lugar, porém não menos importante, devemos lembrar que o funcionamento do padrão-ouro internacional se fundamentava em certas atitudes e idéias que

provavelmente deixaram de existir. O sistema funcionava, em grande parte, respaldado no consenso geral de que o abandono do padrão-ouro seria uma grande calamidade, uma desgraça nacional. É improvável que esse sistema hoje tenha muita influência, ainda que como um padrão utilizável apenas em tempos de prosperidade, quando sabemos muito bem que nenhum país está disposto a tomar medidas drásticas para preservá-lo. Talvez eu esteja errado em pensar que essa mística do ouro desapareceu para sempre, mas enquanto não houver provas em contrário não acredito que qualquer tentativa de restauração deste padrão possa produzir resultados permanentes. [760](#) [761](#)

A posição favorável ao padrão-ouro está estreitamente relacionada à posição geral em favor de um padrão internacional, em contraposição a um padrão nacional. Em vista das limitações que nos impusemos neste trabalho, não poderemos examinar o problema com maior profundidade. Acrescentaremos apenas que, se houver desejo de estabelecer um padrão que seja basicamente automático e ao mesmo tempo internacionalmente aceito, o melhor mecanismo seria um padrão lastreado por reserva de valores com todas as vantagens do padrão-ouro, sem os seus inconvenientes. [762](#) Mas, embora as propostas de um padrão deste tipo mereçam maior atenção do que a recebida até agora, estão longe de oferecer qualquer alternativa prática para o futuro próximo. Ainda que houvesse alguma probabilidade de imediata adoção do esquema, seriam escassas as perspectivas de que ele fosse utilizado corretamente, isto é, com o objetivo de estabilizar apenas o preço agregado da ampla gama de mercadorias selecionadas, e não o preço de cada uma das mercadorias incluídas.

## 5. Os Objetivos da Política Monetária

Não pretendo absolutamente enfraquecer as posições favoráveis a algum esquema que obrigue as autoridades monetárias a tomar decisões acertadas. A defesa de tal mecanismo se fortalecerá à medida que aumentarem as probabilidades de a política monetária ser afetada por considerações relacionadas às finanças públicas; no entanto, acabaríamos enfraquecendo esta posição se exagerássemos os resultados que ela nos permitiria obter. Praticamente, não se pode negar que, embora possamos limitar o poder discricionário das autoridades neste campo, jamais conseguiremos eliminá-lo; conseqüentemente, o que pode ser feito no âmbito inevitável desse poder não apenas é muito importante como também poderá, na prática, até determinar se o mecanismo terá oportunidade de atuar.

Todos os bancos centrais se defrontam com um dilema básico, que torna inevitável a utilização de uma ampla margem de ação em sua política. Um banco central pode exercer apenas um controle indireto e, portanto, limitado, sobre todos os meios circulantes. Seu poder baseia-se, fundamentalmente, na ameaça de não oferecer numerário quando este é necessário. Mas, ao mesmo tempo, considera-se sua obrigação suprir esse dinheiro a determinado preço, sempre que necessário. É este o problema, e não os efeitos gerais da

política sobre os preços ou sobre o valor do dinheiro, que preocupa necessariamente a administração de um banco central no seu dia-a-dia. Trata-se de uma tarefa que exige do banco central constante atenção para prevenir ou neutralizar certos desdobramentos do sistema creditício, para os quais nenhum conjunto de normas ordinárias poderia oferecer parâmetros adequados. <763>

O mesmo se aplica às medidas destinadas a influir sobre preços e emprego, que devem visar mais a prevenir alterações antes de sua ocorrência do que a corrigi-las depois de se tornarem fato consumado. Se um banco central esperasse sempre que as normas ou os mecanismos automáticos o obrigassem a agir, as flutuações resultantes seriam muito maiores. E, se dentro de sua margem de ação o banco adotar medidas opostas àquelas que o mecanismo ou as normas cedo ou tarde lhe imporão, provavelmente criará uma situação na qual não mais se permitirá que o mecanismo atue. Em última análise, portanto, mesmo no caso em que o poder discricionário da autoridade monetária é extremamente restrito, o resultado provavelmente dependerá da atuação dessa autoridade dentro dos limites de seu espaço decisório.

Isto significa, na prática, que nas atuais condições pouca escolha nos resta, além de limitar a política monetária, estabelecendo suas metas e não suas ações específicas. A questão concreta com que nos deparamos hoje é se deveríamos manter estável certo nível de emprego ou de preços. Se interpretados corretamente e levando devidamente em conta que pequenas flutuações em torno de determinado nível são inevitáveis, esses dois objetivos não são necessariamente conflitantes, desde que se dê prioridade aos requisitos indispensáveis para a estabilidade monetária e que os demais aspectos da política econômica se ajustem a esses objetivos. Serão conflitantes, entretanto, se o “pleno emprego” se tornar o objetivo principal e se for interpretado - como às vezes acontece - como o nível máximo de emprego que pode ser obtido por decisões de política monetária imediatistas. Esse método conduz a uma inflação progressiva.

Um nível de emprego elevado e estável é um objetivo razoável que talvez possa ser alcançado, dentro das nossas possibilidades, ao mesmo tempo em que se visa à estabilidade de um nível global de preços. Para fins práticos, provavelmente não importa muito o modo pelo qual o nível de preços é definido - exceto pelo fato de que não se deve referir exclusivamente aos produtos finais (pois, se assim fosse, mesmo em períodos de rápidos avanços tecnológicos produziria considerável tendência inflacionária) e de que conviria, na medida do possível, que se baseasse em preços internacionais e não em preços locais. Se perseguida simultaneamente por dois ou três dos principais países, tal política poderia também ser conciliável com a estabilidade das taxas de câmbio. O importante é as autoridades monetárias não permitirem que as oscilações dos preços ultrapassem limites definidos e conhecidos - ou mesmo que cheguem ao ponto de exigir uma drástica inversão da política adotada.

## **6. As Ilusões da Inflação**

**Embora haja pessoas que advogam a inflação contínua, certamente ela não se deve à vontade da maioria. Poucos aceitariam a inflação se soubessem que mesmo um aumento de preços, aparentemente moderado, de 3% ao ano significa que o nível de preços duplicaria a cada 23 anos e meio, ou que quase quadruplicaria na duração normal da vida produtiva de um homem. O perigo de a inflação continuar não se deve tanto à força dos que a defendem quanto à fraqueza dos que a ela se opõem. Para evitá-la, é necessário que a opinião pública se imbua das atitudes que podemos tomar e das consequências de nossa omissão. Os estudiosos mais competentes concordam que a dificuldade de evitar a inflação não é de ordem econômica, mas política. No entanto, ninguém hoje praticamente acredita que as autoridades monetárias tenham o poder de evitá-la e que usarão esse poder. O maior otimismo com relação aos milagres imediatos que a política monetária possa promover é acompanhado por um total fatalismo a respeito do que ela produzirá a longo prazo.**

**Há dois pontos que nunca será demasiado enfatizar: primeiro, parece não haver dúvida de que não conseguiremos deter a tendência do Estado a exercer um controle cada vez maior sobre a economia, a menos que possamos sustar a tendência inflacionária; e, segundo, qualquer aumento contínuo dos preços é perigoso porque, se começarmos a confiar no seu efeito estimulante, estaremos comprometidos com um processo que não nos deixará alternativa senão escolher entre mais inflação ou arcar com o preço do nosso erro mediante uma recessão ou depressão. Mesmo um nível de inflação bastante moderado é perigoso, porque restringe a liberdade de ação dos responsáveis pela política monetária, criando uma situação em que, a cada novo problema, a única solução indolor parece ser mais uma dose de inflação.**

**Não dispomos aqui de espaço suficiente para analisar as várias formas pelas quais as pessoas tentam proteger-se da inflação, como os contratos indexados, os quais não apenas tendem a alimentar o processo como também elevam a taxa de inflação necessária para que o efeito estimulante seja mantido. Observemos simplesmente, então, que a inflação torna cada vez mais difícil às pessoas de fenda média tomar medidas tendentes a garantir recursos para a idade avançada; que ela desestimula a poupança e estimula o endividamento e que, com o aniquilamento da classe média, cria um perigoso fosso entre os indivíduos totalmente desprovidos de bens e os ricos - situação típica de países que sofreram períodos prolongados de inflação e que tem sido fator de grande tensão em tais sociedades. Talvez ainda mais nefastos sejam os seus efeitos psicológicos mais amplos, ou seja, a generalizada despreocupação com o futuro, que se dissemina pouco a pouco pela população, e a tendência a procurar exclusivamente vantagens imediatas, que já predominam na política de governo.**

**Não é por acaso que as medidas inflacionárias são geralmente defendidas por aqueles que**

desejam maior controle estatal - embora, infelizmente, não apenas por estes. O fato de a inflação tornar o indivíduo cada vez mais dependente do governo, passando a exigir maior intervenção do Estado, pode constituir para os socialistas um argumento a seu favor. Quem pretende preservar a sociedade livre deve reconhecer, entretanto, que a inflação é provavelmente o mais importante fator desse círculo vicioso em que determinada ação governamental torna necessário um controle estatal cada vez maior. Por esta razão, todos os que desejam estancar essa tendência a maior controle governamental devem concentrar sua preocupação na área da política monetária. Talvez não haja nada mais desalentador que o fato de ainda existirem tantas pessoas inteligentes e bem-informadas que em todos os demais aspectos defendem a liberdade e, no entanto, se deixam seduzir por benefícios imediatos de políticas expansionistas, vindo a apoiar o que, no futuro, necessariamente destruirá os alicerces de uma sociedade livre.

## CAPÍTULO XXII

### *Habitação e Planejamento Urbano*

“Se o governo, simultaneamente, abolisse os subsídios à habitação e eliminasse exatamente na mesma medida os impostos cobrados à classe assalariada, esta não seria prejudicada do ponto de vista financeiro; entretanto, a partir daí, certamente preferiria empregar seu dinheiro de outras formas que não em habitação; assim, viveria em casas superlotadas e desprovidas de conforto, por não conhecer as vantagens de habitações mais bem planejadas ou por não avaliar estas vantagens adequadamente em relação a outras maneiras de gastar seu dinheiro. Este é o argumento, o único aliás, que justifica a existência dos subsídios à habitação; e aqui o exponho do modo mais cru e direto porque na literatura de esquerda o assunto é freqüentemente discutido sem levar em conta a realidade.” (\*)

W. A. LEWIS

\* A epígrafe deste capítulo foi extraída da obra *The Principles of Economic Planning*, de W. A. Lewis (Londres, 1949), pagina 32.

#### 1. Os Problemas da Vida Urbana

A civilização, pelo menos a que conhecemos, é inseparável da vida urbana. Quase tudo que distingue a sociedade civilizada da primitiva está intimamente ligado às grandes

aglomerações humanas que denominamos “cidades”; e, quando falamos de “urbanidade”, “civilidade” ou “cortesia”, referimo-nos ao modo de vida nas cidades. E a maior parte das diferenças entre a vida da população rural de hoje e a das populações primitivas deve-se àquilo que as cidades proporcionam. Por outro lado, é também a possibilidade de usufruir as condições da cidade que em civilizações adiantadas freqüentemente faz uma vida tranqüila no campo parecer o ideal de uma vida civilizada.

Contudo, as vantagens da vida urbana, especialmente os enormes aumentos da produtividade possibilitados por sua indústria, que dá a uma pequena parte da população remanescente no campo os meios para alimentar todos os demais, são obtidas a um custo considerável. A vida urbana não é apenas mais produtiva do que a vida rural; é também muito mais cara. Somente os indivíduos cuja produtividade aumenta significativamente em função da vida urbana obterão vantagens reais superiores ao custo adicional exigido por este tipo de vida. Tanto os custos como o tipo de conforto proporcionado pela vida urbana são de tal ordem, que a renda mínima para uma vida decente na cidade é muito mais elevada do que a necessária no campo. Um nível de pobreza que ainda seria suportável no campo não só é quase intolerável na cidade como gera sinais exteriores de miséria chocantes para qualquer pessoa. Assim, a cidade, que produz quase tudo que confere à civilização seu valor e que propiciou os meios para o progresso das ciências e das artes, bem como do conforto material, é ao mesmo tempo responsável pelas manchas mais negras da civilização.

Além disso, os custos representados pela grande concentração populacional não só são muito altos como, em grande parte, comunitários, ou seja, não recaem necessária ou automaticamente sobre as pessoas que os provocam, mas podem acabar tendo de ser pagos por todos. Em muitos aspectos, a íntima contigüidade da vida urbana invalida os pressupostos nos quais se baseia uma simples divisão de direitos de propriedade. Nessa situação, a premissa de que o modo como um proprietário utiliza sua propriedade afetará apenas a ele e a ninguém mais é válida até certo ponto. Aquilo que os economistas chamam de “efeitos de vizinhança”, ou seja, os efeitos que a utilização de uma propriedade traz à propriedade alheia, assume especial importância. De fato, a utilidade de quase todas as propriedades em uma cidade dependerá em parte do comportamento dos vizinhos mais próximos e, em parte, dos serviços comunitários sem os quais o uso efetivo da terra por proprietários diferentes seria quase impossível.

Portanto, as fórmulas gerais da propriedade privada ou da liberdade de contrato não oferecem resposta imediata aos complexos problemas gerados pela vida urbana. É provável que, mesmo sem a existência de uma autoridade com poderes coercitivos, as vantagens de unidades de propriedade maiores levassem ao desenvolvimento de novas instituições legais - por exemplo, a uma divisão do direito de controle entre os que detêm a prerrogativa mais ampla de determinar o tipo de grande distrito a ser implantado e os que têm direitos mais restritos ao uso de unidades menores, os quais dentro da estrutura fixada por aqueles teriam liberdade de decidir a respeito de certas questões. Em muitos

aspectos, as funções que as corporações municipais estão aprendendo a exercer correspondem às dos detentores de direito mais amplo ou superior.

É preciso admitir que, até pouco tempo atrás, lamentavelmente os economistas dedicavam pouquíssima atenção ao problema da coordenação de todos os diferentes aspectos do desenvolvimento urbano. <sup>(1)</sup> Embora alguns deles tenham sido os críticos mais acirrados dos males da habitação urbana (há cerca de cinquenta anos, um semanário satírico alemão sugeriu que um economista fosse definido como o indivíduo que vivia medindo as moradias dos operários, dizendo que eram demasiado pequenas!), quanto aos problemas importantes da vida urbana eles, por muito tempo, seguiram o exemplo de Adam Smith, que explicou em suas preleções que o problema da limpeza e o da segurança, “ou seja, o método adequado para a remoção de lixo das ruas e a execução da justiça, no que concerne a regulamentos de prevenção ao crime ou ao método de manutenção de uma guarda urbana, embora úteis, são insignificantes demais para merecer consideração numa dissertação deste tipo”. [764 765](#)

Diante da negligência com a qual a profissão trata o estudo de matéria tão importante, um economista talvez não devesse queixar-se de que se encontre em condição tão insatisfatória. As opiniões neste campo evoluíram, em realidade, sob a liderança quase exclusiva de homens preocupados com a eliminação de males específicos, enquanto praticamente se deixava de lado o problema central de como harmonizar iniciativas isoladas. Particularmente importante, porém, é o problema de como deve ser conciliada a utilização efetiva do conhecimento e da capacidade dos diferentes proprietários com a necessidade de limitar suas ações de modo que eles não se beneficiem às custas de terceiros. Não podemos menosprezar o fato de que, de maneira geral, o mercado orientou o desenvolvimento das cidades de forma melhor do que se imagina, embora imperfeita, e de que a maioria das propostas para aprimoramento desse processo, não pelo aperfeiçoamento do mercado, mas pela superposição de um sistema de dirigismo central, demonstra precária noção de quanto este sistema teria de realizar, ainda que fosse apenas para igualar o mercado em termos de eficiência.

De fato, quando observamos a maneira displicente com que os governos - aparentemente desprovidos de uma concepção clara das forças que determinaram o desenvolvimento das cidades - têm tratado desses difíceis problemas, surpreende que tais males não sejam maiores do que são. Muitas das medidas adotadas para combater males específicos contribuíram, na realidade, para agravá-los. E algumas das manifestações mais recentes nesta área criaram grandes potencialidades para um controle direto da autoridade sobre a vida privada dos indivíduos, muito maiores do que se pode observar em qualquer outro campo de política de governo.

## 2. Controle dos Aluguéis

Primeiramente, devemos analisar uma medida que, embora sempre introduzida como um recurso para fazer frente a uma emergência passageira e nunca como norma definitiva, se tornou na verdade permanente e, em grande parte da Europa Ocidental, contribuiu muito mais do que qualquer outra, exceto a inflação, para restringir a liberdade e a prosperidade. Trata-se do controle dos aluguéis, ou a fixação de tetos para os aluguéis das habitações. Originalmente adotada para evitar que os aluguéis subissem durante a I Guerra Mundial, a medida foi conservada em muitos países por mais de quarenta anos, ao longo de períodos de grave inflação, reduzindo os aluguéis a uma fração do valor que teriam num mercado livre. Assim, os proprietários de imóveis residenciais foram submetidos, na realidade, a uma forma de expropriação. Esta medida, provavelmente mais do que qualquer outra semelhante, agravou com o tempo o mal que devia curar e criou uma situação em que as autoridades administrativas assumiram o poder altamente arbitrário de controlar a mobilidade dos indivíduos. Contribuiu também consideravelmente para reduzir o respeito à propriedade e o senso de responsabilidade individual. Para os que não acompanharam seus efeitos durante um longo período, tais observações podem parecer exa-geradamente rigorosas. Mas quem seguiu de perto a gradual decadência-das condições habitacionais e as repercussões sobre o modo de vida em geral das populações de Paris, de Viena ou mesmo de Londres, saberá avaliar as conseqüências fatais desta medida sobre o caráter geral de uma economia - e até de um povo.

Em primeiro lugar, a fixação dos aluguéis abaixo do preço de mercado inevitavelmente perpetua a escassez de habitações. A demanda continua superando a oferta e, se a autoridade realmente exigir obediência aos tetos (isto é, impedindo o surgimento de qualquer tipo de “bonificação extra”), precisará criar um mecanismo para alocar moradias. A mobilidade restringe-se bastante e, com o tempo, a distribuição das pessoas por bairros e por tipos de residência deixa de corresponder às suas necessidades e desejos. Interrompe-se a rotatividade normal, pela qual uma família, no período de maior capacidade de rendimento de seu chefe, ocupa espaço maior do que um casal muito jovem ou de aposentados. Como nessas circunstâncias não se pode obrigar os inquilinos a um constante rodízio, estes se agarram àquilo que têm e as propriedades alugadas são encaradas como bens inalienáveis da família, que são transmitidos de uma geração a outra, independêntemente da necessidade. Os que herdaram uma residência alugada normalmente estão em melhor situação do que se não tivessem herdado, enquanto uma proporção cada vez maior da população não consegue moradia, ou só pode obtê-la por meio de favores oficiais, ou de um sacrifício financeiro que mal pode suportar, ou ainda por meios ilegais ou desonestos <sup>(3)</sup>.

Ao mesmo tempo, o proprietário perde o interesse em investir na manutenção de edifícios além da quantia que a lei lhe permite reaver dos inquilinos para tal fim. Em cidades como Paris, onde a inflação reduziu o valor real dos aluguéis a um vigésimo ou talvez menos do que eram, a deterioração sem precedentes dos imóveis é tão rápida, que sua recuperação será inviável por muitas décadas.

Entretanto, não são os prejuízos materiais o mais grave problema. Em função do controle dos aluguéis, grandes segmentos das populações dos países ocidentais ficaram, na vida diária, sujeitos a medidas arbitrárias das autoridades e acostumaram-se a pedir permissão e a procurar orientação para as principais decisões. Chegaram ao ponto de considerar normal que o capital que financia sua casa lhes seja cedido gratuitamente por outrem e que o bem-estar econômico individual dependa do partido político no poder, o qual frequentemente emprega seu controle sobre a habitação para favorecer os que o apoiam.

Se hoje o respeito à propriedade, à lei e aos tribunais se encontra tão profundamente abalado, é porque a autoridade é constantemente chamada a decidir sobre os méritos relativos de necessidades, a alocar serviços essenciais e a dispor daquilo que teoricamente continua sendo propriedade privada, segundo seu julgamento em termos de prioridade no caso de diferentes necessidades individuais. Estabelecer, por exemplo, se “um proprietário, com a esposa inválida e três filhos pequenos, que deseja ocupar sua casa, seria mais prejudicado, se seu pedido fosse negado, do que o inquilino, com apenas um filho, mas com a sogra parálitica, se seu pedido fosse deferido”,<sup>766 767</sup> é um problema que não pode ser resolvido pelos princípios normais de justiça, mas apenas pela intervenção arbitrária da autoridade. Uma recente decisão do Tribunal Administrativo de Apelação alemão mostra-nos claramente quão grande é o poder que este tipo de controle confere às decisões mais importantes da nossa vida privada; este tribunal entendeu necessário declarar ilegal a recusa da repartição de intercâmbio de mão-de-obra de uma prefeitura local em encontrar trabalho para uma pessoa residente em outro distrito, a menos que ela primeiramente obtivesse junto às autoridades da habitação licença para se mudar e promessa de residência - não porque nenhuma das duas autoridades tivesse competência para recusar seu pedido, mas porque a recusa implicava uma “inadmissível conjugação de interesses administrativos independentes”.<sup>768</sup> Sem dúvida, a coordenação das atividades de diferentes autoridades, tão desejada pelos planejadores, pode transformar decisões que normalmente se configurariam apenas como atos de arbitrariedade em poder despótico de controlar toda a vida dos indivíduos.

### **3. O Sistema Público de Habitação**

Embora o controle de aluguéis, mesmo nos países em que vigora há muito tempo, ainda seja considerado medida de emergência que se tornou politicamente impossível abandonar,<sup>769</sup> a iniciativa de reduzir o custo da habitação para os segmentos mais pobres da população, pela oferta de habitações pertencentes ao Estado e cedidas ou alugadas a um custo subsidiado à população ou por subvenções aos custos de construção, já é aceita como característica permanente do Estado previdenciário. Poucos entendem que, a menos que tal iniciativa seja cuidadosamente limitada em dimensão e método, provavelmente produzirá resultados muito semelhantes aos do controle dos aluguéis.

O primeiro ponto a ser destacado é que qualquer grupo de pessoas que o governo pretenda auxiliar com habitações pertencentes ao Estado só será beneficiado se os órgãos oficiais cederem todas as novas residências de que esse grupo precisa. Se o governo oferecer apenas uma parte das residências necessárias, na realidade isto não constituiria um acréscimo, mas apenas uma substituição de parte da oferta do setor privado. Em segundo lugar, as moradias mais baratas fornecidas pelo governo terão de ser estritamente limitadas à classe que se pretende auxiliar; e, para atender meramente à busca de aluguéis mais baixos, o governo terá de fornecer número de residências consideravelmente maior do que a própria demanda da classe poderia comportar. Em terceiro lugar, esta limitação do sistema público de habitação às famílias mais pobres geralmente só será viável se o governo não procurar oferecer residências que sejam ao mesmo tempo mais baratas e substancialmente melhores do que aquelas que as pessoas possuíam antes; caso contrário, os beneficiários desse sistema ficariam melhor acomodados do que indivíduos de nível econômico imediatamente superior; e a pressão destes últimos para também serem contemplados pelo sistema se tornaria irresistível, processo que se repetiria e progressivamente envolveria número cada vez maior de indivíduos.

Conseqüentemente, como já foi várias vezes observado pelos reformadores da política habitacional, qualquer mudança mais ampla nas condições habitacionais pela intervenção do governo só será possível se praticamente todo o sistema habitacional de uma cidade for considerado um serviço público, financiado por fundos públicos. Entretanto, isto não significa apenas que as pessoas em geral serão obrigadas a gastar muito mais em habitação do que pretendem, mas também que sua liberdade pessoal estará gravemente ameaçada. A menos que o governo consiga oferecer moradias melhores e mais baratas em número suficiente para atender à demanda ao nível de aluguel cobrado, será necessário instituir um sistema governamental permanente de distribuição das moradias disponíveis - ou seja, um esquema pelo qual as autoridades determinariam quanto as pessoas devem gastar com habitação e o tipo de moradia que cada família ou indivíduo deve ocupar. É fácil imaginar até que ponto a autoridade pública poderia interferir na vida do indivíduo se a obtenção de um apartamento ou casa passasse a depender de sua decisão.

Deve-se observar também que a tentativa de transformar a habitação em serviço público já se tornou, em muitos casos, o principal obstáculo ao aperfeiçoamento geral das condições do setor, por anular as forças que produzem uma baixa gradual no custo da construção. Todos os monopolistas são notoriamente ineficientes e a máquina burocrática do governo ainda mais; além disso, a suspensão do mecanismo de concorrência e a tendência à esclerose de qualquer iniciativa centralmente dirigida estão fadadas a impedir a consecução de um objetivo desejável e tecnicamente viável: uma redução substancial e progressiva dos custos pelos quais é possível atender a toda a demanda de habitações.

A habitação fornecida pelo Estado (e a habitação subsidiada) pode assim, na melhor das hipóteses, constituir um instrumento de assistência aos pobres, tendo como inevitável consequência tornar seus beneficiários dependentes do governo, a um grau que seria politicamente muito grave caso eles representassem parte significativa da população. Como todo tipo de assistência a uma minoria pobre, esta medida não é irreconciliável com um sistema geral de liberdade. Mas gera problemas extremamente sérios, que devem ser encarados com firmeza, para que suas consequências não se tornem perigosas.

## 4. A Economia dos Cortiços

A possibilidade de aumento dos rendimentos e outras vantagens que a vida urbana oferece são em grande parte anuladas por seus custos mais altos, que geralmente crescem com o tamanho da cidade. Os indivíduos cuja produtividade aumenta significativamente por trabalharem na cidade obterão vantagens reais, embora tenham de pagar muito mais caro por seu limitado espaço residencial<sup>^</sup> bem como pelo transporte diário para cobrir longas distâncias. Outros obterão vantagem real apenas se não precisarem despender muito com transporte ou com alojamento, ou se não se importarem em viver em habitações superlotadas, contanto que disponham de mais dinheiro para gastar em outros bens. Os velhos edifícios que sempre existem no centro, ao longo dos vários estágios de desenvolvimento de uma cidade - em terrenos muito cotados para outros fins, a ponto de se tornarem antieconômicos para a construção de novas habitações e que já não são mais procurados pelos indivíduos em melhores condições financeiras, freqüentemente propiciam às populações de baixa produtividade uma oportunidade de usufruir o que a cidade oferece, desde que essas pessoas consigam suportar ambientes de elevada densidade populacional. Se esta população estiver disposta a viver nesses velhos edifícios, não destruí-los é habitualmente a maneira mais vantajosa de utilizar o solo. Desta forma, por paradoxal que possa parecer, os habitantes mais pobres de uma cidade usualmente vivem em bairros em que o valor do solo é muito alto, e os proprietários percebem altas rendas de imóveis que provavelmente se encontram na parte mais dilapidada da cidade. Em tal situação, propriedades deste tipo continuam disponíveis para servir de moradia somente porque estes velhos edifícios, dados os gastos mínimos em consertos e manutenção, são habitados com grande densidade. Se tais edifícios não existissem, ou se não pudessem ser utilizados desta maneira, a maioria das pessoas que neles vivem não teria oportunidades de aumentar sua renda a um nível superior aos custos adicionais da vida urbana.

A existência destes cortiços que, pouco ou muito deteriorados, aparecem durante o processo de crescimento da maioria das cidades cria dois tipos de problema, que devem ser distinguidos mas que comumente são confundidos. Indubitavelmente, a presença de moradias insalubres, em condições geralmente sórdidas e nas quais freqüentemente as pessoas vivem à margem da lei, pode ter efeito negativo sobre o resto da cidade, obrigando a administração municipal ou os outros habitantes a arcar com gastos que não

são levados em conta por aqueles que vão viver nos cortiços. Na medida em que os habitantes dos cortiços consideram vantajoso morar no centro da cidade apenas porque não arcam com os custos correspondentes à sua decisão, justifica-se alterar esta situação repassando aos proprietários todos estes custos - o que provavelmente provocaria o desaparecimento dos cortiços, que seriam substituídos por edifícios para fins industriais ou comerciais. Logicamente, isto não beneficiaria os seus moradores. A medida, neste caso, não se justificaria no interesse destas pessoas; os problemas são causados por “efeitos de vizinhança” e enquadram-se na esfera do planejamento urbano, que será analisada oportunamente.

Bastante diferente é a posição favorável à remoção de cortiços, com base nos supostos interesses ou necessidades dos moradores dessas áreas. Tal posição nos coloca diante de um verdadeiro dilema. Muitas vezes, justamente porque moram em edifícios velhos e superlotados, as pessoas conseguem beneficiar-se em certa medida das oportunidades de renda que a cidade oferece. Para abolir os cortiços, temos de escolher entre as seguintes hipóteses: impedir que essas pessoas se beneficiem daquilo que constitui, na sua opinião, parte de suas oportunidades, demolindo edifícios baratos porém miseráveis que lhes permitem obter alguma vantagem e efetivamente obrigando-as a sair das cidades, insistindo em padrões mínimos para todas as habitações urbanas; <sup>770</sup>) ou oferecer-lhes melhores residências a um preço que não cobre os custos, subsidiando assim sua permanência e a migração de mais pessoas desta mesma classe para a cidade. Isto equivale a estimular o crescimento das cidades além de um limite economicamente justificável e à criação proposital de uma classe dependente da comunidade para o atendimento do que seriam suas necessidades mínimas. Evidentemente, tal sistema de subsídio à habitação não existiria por muito tempo sem que as autoridades também se arrogassem o direito de decidir quem deveria ou não ir para determinada cidade.

Como acontece em muitos campos, essa política habitacional destina-se a atender às necessidades de determinado número de pessoas, sem levar em consideração as outras que terão de ser atendidas em con-sequência. De fato, parte da população que vive nos cortiços na maioria das cidades é formada por antigos moradores que conhecem apenas a vida urbana e que teriam ainda menos capacidade de obter uma renda razoável no meio rural. O mais grave problema, entretanto, é causado pelo afluxo de grande número de pessoas vindas de regiões mais pobres e predominantemente rurais, para as quais a moradia barata que pode ser encontrada nos velhos e decadentes edifícios da cidade representa o primeiro passo rumo à prosperidade. Tais pessoas consideram vantajoso ir para a cidade apesar das condições de superlotação e insalubridade em que terão de viver. Se a política habitacional lhes oferecer condições de moradia muito melhores a custos igualmente baixos, atrairá um número muito maior. A solução do problema seria deixar que os freios econômicos funcionassem ou controlar diretamente o afluxo populacional; quem acredita na liberdade saberá que o primeiro é o menor dos males.

O problema da habitação não é independente, não podendo, portanto, ser resolvido

**isoladamente: ele se insere na questão geral da pobreza e só pode ser solucionado por um aumento geral dos rendimentos. Essa solução, entretanto, será retardada- se subsidiarmos pessoas para que deixem os lugares onde sua produtividade ainda é maior do que o custo de vida e se fixem em lugares onde ela será inferior, ou se impedirmos a migração daquelas que acreditam que, indo para a cidade, podem melhorar suas perspectivas de vida ainda que se sujeitando a condições que nos parecem deploráveis.**

**Não poderemos examinar aqui todas as outras medidas ao nível da administração municipal que, embora concebidas para aliviar as necessidades de determinada população, na verdade tendem a subsidiar o surgimento de metrópoles além de todo limite economicamente justificável. A maior parte das medidas governamentais a respeito de taxas dos serviços de utilidade pública que visam, a curto prazo, a aliviar a superpopulação e a promover o crescimento de bairros periféricos com a criação de serviços abaixo dos custos normais, consegue apenas piorar a situação a longo prazo. Aquilo que já se comentou sobre os atuais programas de habitação em vigor na Inglaterra é válido também para a maioria dos outros países: “Deixamo-nos levar para uma situação em que, por meio de impostos cobrados à nação inteira, estamos incentivando financeiramente a manutenção de estruturas urbanas excessivamente desenvolvidas e concentradas, e, no caso das grandes cidades ainda em desenvolvimento, a continuação de um crescimento fundamentalmente antieconômico”. [771](#)**

## **5. O Planejamento Urbano e o Direito de Propriedade**

**Problemas diferentes ocorrem porque, na contiguidade da vida urbana, o mecanismo de preços reflete de forma imperfeita o benefício ou prejuízo que o uso de uma propriedade poderá causar a terceiros. Ao contrário do que geralmente acontece no caso de bens móveis, em que as vantagens ou desvantagens decorrentes de seu uso se restringem aos seus proprietários, a utilização de um pedaço de terra muitas vezes afeta necessariamente a utilidade das propriedades vizinhas. Nas condições da vida urbana, isto se aplica ao uso de propriedades privadas e ainda mais ao uso do solo de propriedades públicas, como o que é utilizado para ruas e para logradouros públicos, tão essenciais à vida nas cidades. Para que o mercado possa promover uma coordenação eficiente das iniciativas individuais, a lei deve ser concebida de forma a obrigar tanto os proprietários privados quanto as autoridades que detêm o controle da propriedade comum a considerar pelo menos os efeitos mais importantes de suas decisões sobre a propriedade de terceiros. Somente quando o valor da propriedade privada, bem como o da propriedade do governo local, refletir todos os efeitos do uso que dela se faz, o mecanismo de preços poderá funcionar como deveria. Sem medidas específicas, tal situação só existirá em grau limitado. O valor de qualquer imóvel será afetado pelo modo como os proprietários vizinhos usarem os seus, e ainda mais pelos serviços oferecidos e pelas disposições que as autoridades impõem; e, a não ser que as várias decisões se preocupem com tais efeitos, é pouco provável que os benefícios globais sejam maiores que os custos globais. [772](#)**

Mas, embora o mecanismo de preços contribua apenas imperfeitamente para orientar a utilização do solo urbano, ainda é elemento indispensável para que a iniciativa privada possa implantar empreendimentos e para que se possa utilizar todo o conhecimento e capacidade de previsão dispersos entre os indivíduos. Justifica-se então plenamente a adoção de todas as medidas práticas disponíveis para que o mecanismo possa funcionar de modo mais eficiente, obrigando-se os proprietários a levar em consideração todos os possíveis efeitos de suas resoluções. Neste caso, portanto, o conjunto de normas dentro do qual as decisões do proprietário privado provavelmente se harmonizarão com o interesse público deverá ser mais detalhado e mais adequado a condições locais determinadas do que seria necessário no caso de outros tipos de propriedade. Tal “planejamento urbano”, que funciona principalmente pelos seus efeitos sobre o mercado e pela criação de condições gerais, às quais devem obedecer todos os empreendimentos feitos num bairro ou distrito, mas que dentro destas mesmas condições deixa as decisões a cargo do proprietário particular, é parte do esforço que visa a tornar o mecanismo de mercado mais eficiente.

Existe, porém, uma forma de controle muito diferente, também praticada sob a denominação de “planejamento urbano”. Contrariamente ao anterior, é motivado pelo desejo de dispensar o mecanismo de preços, substituindo-o pelo dirigismo central. O planejamento urbano que costuma ser aplicado na prática, especialmente por arquitetos e engenheiros que nunca compreenderam o papel dos preços na coordenação das atividades individuais, pertence em grande parte a este gênero.<sup>773</sup> Mesmo quando não visa a vincular os empreendimentos posteriores a um plano predeterminado que prescreve a utilização de todos os lotes de terreno, tal planejamento tende a isto, pois torna o mecanismo de mercado cada vez mais inoperante.

A questão, portanto, não é ser a favor ou contra o planejamento urbano, mas se as medidas que serão utilizadas irão suplementar e auxiliar as forças do mercado ou se irão eliminá-las, substituindo-as pelo dirigismo central. Os problemas práticos gerados pela política de governo nesta área são bastante complexos, não se podendo esperar uma solução perfeita. O caráter benéfico de qualquer medida aparecerá em sua contribuição para uma solução desejável, cujos detalhes, entretanto, serão em grande parte imprevisíveis.

As principais dificuldades práticas surgem porque a maioria das decisões que dizem respeito ao planejamento urbano aumentará o valor de algumas propriedades e reduzirá o de outras. Para que elas sejam benéficas, a soma das vantagens deverá ser maior que a soma das desvantagens. E, para se obter um equilíbrio real, é necessário que tanto as vantagens quanto as desvantagens decorrentes de uma resolução recaiam sobre a autoridade planejadora, que deve aceitar a responsabilidade de cobrar aos proprietários o aumento de valor de suas propriedades (mesmo quando as medidas que provocaram tenham sido tomadas contra a vontade de alguns deles) e de indenizar aqueles cujas propriedades tenham sido prejudicadas. Para tanto não é preciso conferir às autoridades

poderes arbitrários e incontrolláveis, mas conceder-lhes apenas o direito de expropriação a justos valores de mercado. Isto geralmente basta para permitir-lhes a captação de quaisquer aumentos de valor provocados por suas ações, bem como a indenização daqueles que se opõem à medida porque ela reduz o valor de sua propriedade. Na prática a autoridade normalmente não terá de fazer aquisições; mas, respaldada em seu poder de compra compulsório, poderá negociar um preço ou uma indenização com o proprietário. Na medida em que o poder coercitivo do governo consiste apenas em expropriação a preços de mercado, todos os interesses legítimos estarão protegidos. Naturalmente, este será um instrumento imperfeito, já que em tais circunstâncias o “valor de mercado” não é uma magnitude exata e as opiniões a respeito de um preço de mercado justo podem variar enormemente. Entretanto, vale ressaltar que tais questões poderão ser resolvidas em última instância por tribunais independentes e não precisam ser deixadas ao poder discricionário das autoridades planejadoras.

“Em geral, os perigos advêm do desejo de muitos planejadores de evitar a necessidade de calcular todos os custos de seus projetos. Eles freqüentemente alegam que, se tiverem de indenizar a preços de mercado, os custos de realização de algumas melhorias se tornarão proibitivos. Entretanto, sempre que isto acontece, significa que o plano proposto não deve ser colocado em prática. Nada é mais suspeito do que os argumentos usados por planejadores urbanos para justificar a expropriação abaixo dos preços justos de mercado, argumentos que normalmente se baseiam na falsa alegação de que, deste modo, poderão reduzir os custos sociais do projeto. Tal projeto implica que certos custos não serão levados em conta: os planejadores fazem-no parecer vantajoso simplesmente repassando parte dos custos a determinados cidadãos e, em seguida, esquecendo-os.

Em geral, os pontos válidos a favor do planejamento urbano referem-se ao fato de ser recomendável que a unidade de planejamento para determinados fins seja maior que o tamanho normal da propriedade privada individual. Alguns dos objetivos do planejamento poderiam ser atingidos com uma divisão do conteúdo dos direitos de propriedade, de tal maneira que certas decisões coubessem ao detentor do direito mais amplo, ou seja, a alguma corporação que representasse todo o bairro ou região e tivesse poderes para determinar os benefícios e encargos que caberiam a subproprietários. A implantação de grandes empreendimentos imobiliários em que a entidade promotora detém certo controle permanente sobre a utilização de cada lote oferece pelo menos uma alternativa para o exercício de tal controle por autoridades políticas. Há também a vantagem de que a unidade de planejamento maior será apenas uma entre muitas e ficará limitada, no exercício de seus poderes, pela necessidade de concorrer com outras unidades semelhantes.

De algum modo, naturalmente, mesmo a concorrência entre municípios ou outras subdivisões político-administrativas terá um efeito restritivo equivalente. Entretanto, os planejadores urbanos costumam exigir tal planejamento em escala regional, ou mesmo nacional. É claro que sempre haverá alguns fatores no planejamento que apenas as

unidades maiores podem levar em conta. Mas a verdade maior é que, à medida que aumenta a área do planejamento unificado, o conhecimento específico das circunstâncias locais necessariamente será usado com menor eficiência. O planejamento a nível nacional significa que, ao invés de a unidade competitiva se tornar maior, a concorrência será eliminada. Com certeza, esta não é uma solução recomendável. É provável que não exista resposta perfeita para as dificuldades reais criadas pela complexidade do problema. Mas só um método que funcione principalmente pelos incentivos e informações oferecidos ao proprietário privado, deixando-o decidir como utilizar determinado terreno, poderá produzir resultados satisfatórios, pois nenhum outro sistema empregará de modo tão completo o conhecimento fragmentado das perspectivas e possibilidades relativas à implantação de empreendimentos imobiliários como faz o mercado.

Ainda existem alguns grupos organizados que afirmam poder estas dificuldades ser superadas pela adoção do plano do “imposto único”, ou seja, transferindo-se a propriedade de toda a terra para a comunidade e simplesmente arrendando-a a investidores privados a preços determinados pelo mercado. Este plano de socialização da terra é, em sua lógica, provavelmente o mais sedutor e plausível de todos os planos socialistas. Se os pressupostos factuais nos quais se baseia estivessem corretos, ou seja, se fosse possível distinguir claramente entre o valor dos “poderes permanentes e indestrutíveis do solo”, por um lado, e, por outro, o valor advindo de dois tipos diferentes de melhorias - aquelas que são fruto da iniciativa comunitária e as decorrentes da iniciativa do proprietário individual - sua adoção seria em grande parte justificável. Entretanto, quase todas as dificuldades que citamos se originam do fato de ser impossível estabelecer tal distinção com um grau mínimo de certeza. A fim de criar um contexto necessário ao uso privado de qualquer terreno, os contratos de arrendamento que teriam de ser firmados a aluguéis fixos exigiriam uma duração tão longa (além de terem de ser livremente transferíveis) que mal se distinguiriam de propriedade privada, e todos os problemas da propriedade individual reapareceriam. Embora muitas vezes desejássemos que tudo fosse tão simples como supõe o programa do imposto único, veremos que ele não resolve nenhum dos problemas de que estamos tratando.

## 6. Controle do Uso do Solo

O despotismo administrativo ao qual os planejadores urbanos tendem a submeter toda a economia evidencia-se nas drásticas disposições da Lei de Planejamento Urbano e Rural da Grã-Bretanha, de 1947. <> Embora precisassem ser abolidas após alguns anos, não lhes faltaram admiradores em outros países e foram consideradas um exemplo a ser imitado nos Estados Unidos.<sup>774 775</sup> Tais disposições possibilitavam nada menos que o completo confisco de todos os lucros do proprietário urbano advindos de qualquer mudança significativa no uso de suas terras -sendo o lucro definido como todo aumento no valor do solo acima do que teria, caso fosse proibida qualquer mudança quanto ao seu uso, podendo, portanto, ser igual a zero. <sup>(13)</sup>> De acordo com essas disposições, a abolição de

todos os direitos de usar a propriedade seria compensada com uma parcela de um fundo global reservado para esse fim.

A idéia básica deste plano era que as pessoas deveriam ter liberdade de vender e comprar terras apenas a um preço baseado no pressuposto de que o terreno adquirido seria permanentemente utilizado na forma atual: qualquer lucro advindo de mudanças no modo de utilização deveria ser entregue às autoridades planejadoras, como preço da permissão para efetua-las, ao passo que qualquer prejuízo causado por uma queda no valor do terreno em seu uso atual afetaria apenas o proprietário. Nos casos em que um terreno tivesse deixado de dar lucro da forma como estava sendo utilizado, as “taxas de melhorias”, conforme eram chamados tais impostos, importariam portanto no valor total que o terreno teria se fosse utilizado de outra maneira.

Como à autoridade criada para administrar estas disposições legais foi concedido o completo controle sobre todas as mudanças do uso do solo, com exceção da agricultura, essa autoridade ficou efetivamente com o monopólio das decisões quanto ao uso de todo o solo na Grã-Bretanha, no que se refere à utilização industrial e comercial, e pleno poder para exercer o controle efetivo sobre qualquer uma dessas mudanças. Trata-se de um poder que por sua natureza não pode ser limitado por normas, e a Comissão Central do Solo, ao qual foi concedido, deixou claro desde o início que não tencionava limitar suas prerrogativas com a criação de normas que lhe impusessem um comportamento coerente. As *Instruções de Serviço (Practice Notes)* publicadas pelo organismo no início de suas atividades afirmaram esse propósito com rara franqueza. De forma explícita, a Comissão reservava-se o direito de se desviar das normas convencionais de trabalho sempre que, “por motivos especiais, as normas comuns não se aplicarem” e de, “ocasionalmente, transformar [sua] política” e também de julgar “variáveis as normas gerais de trabalho, se não se adaptarem ao caso específico”. [776 777](#)

Não admira que essas características da lei tenham sido consideradas inviáveis e abolidas após sete anos, antes que fosse paga qualquer indenização pela “estatização do valor de melhoria” do solo. Hoje, ainda, toda e qualquer mudança do uso do solo deve ser feita com a permissão das autoridades planejadoras; entretanto, presume-se que tal permissão só possa ser obtida caso o empreendimento não contrarie um plano geral já anunciado. Assim, entende-se, mais uma vez, que o proprietário tem interesse em utilizar melhor sua propriedade. A experiência poderia ser considerada um episódio curioso e um exemplo dos absurdos de uma legislação mal interpretada; representa, entretanto, o resultado lógico de concepções amplamente difundidas. Todas as tentativas de eliminar o mecanismo de mercado em relação à terra, substituindo-o pelo dirigismo central, levam necessariamente a um sistema de controle que assegura às autoridades pleno poder sobre todos os empreendimentos nessa área. A fracassada experiência britânica não chamou muito a atenção porque, no período em que a lei vigorava, o mecanismo necessário à sua administração nunca foi completamente implementado. A lei e o aparato necessários à sua administração eram tão complexos, que ninguém jamais chegou a entender de que se

tratava, com exceção dos poucos desfavorecidos que acabaram em suas malhas.

## 7. Código de Construção Civil

Os problemas do planejamento urbano geral são, em muitos aspectos, semelhantes aos das normas que regulamentam a construção civil. Embora não levantem importantes questões de princípio, terão de ser analisados, ainda que resumidamente. Há duas razões pelas quais algum tipo de código de construção urbana é inquestionavelmente recomendável. A primeira delas já é bastante conhecida: o prejuízo que pode ser causado a terceiros pela construção de edifícios que apresentem riscos de incêndio ou perigo para a saúde; nas condições atuais, as pessoas que serão levadas em consideração pelo código incluem vizinhos e todos os usuários de um edifício que não sejam os ocupantes, ou seja, clientes dos ocupantes, e que necessitam de um mínimo de garantia ou de uma forma de verificar se o edifício que freqüentam é seguro. A segunda razão é que, no caso da construção, a imposição de certos padrões é talvez a única forma efetiva de impedir a fraude e o estelionato por parte do construtor: os padrões estabelecidos em códigos de obras servem como um meio de interpretação dos contratos de construção e garantem que os materiais e as técnicas tidos como adequados sejam realmente utilizados, a menos que o contrato explicitamente disponha de outra maneira.

Embora seja indiscutível a necessidade de tais normas, em poucos campos as disposições governamentais oferecem tanta oportunidade para abusos, tendo mesmo sido utilizadas para impor restrições prejudiciais ou irracionais às melhorias e contribuindo, muitas vezes, para fortalecer a posição quase monopólica dos produtores locais. Sempre que as normas ultrapassarem a exigência de padrões mínimos, especialmente nos casos em que elas tenderem a transformar o método-padrão

do local ou da época no único permitido, elas poderão tornar-se um sério obstáculo ao progresso econômico. Ao impedir a experimentação com novos métodos, e ao apoiar monopólios locais de empreendimentos e mão-de-obra, essas normas são freqüentemente responsáveis pelos altos custos da construção, bem como pela escassez de moradias e pela superlotação dos prédios. Isto ocorre principalmente nos casos em que as normas não só exigem que os edifícios satisfaçam a certas condições ou testes, mas também prevêm a utilização de determinadas técnicas. Em especial, deve-se enfatizar que “os códigos genéricos” (*performance codes*) do primeiro tipo impõem menos restrições às melhorias espontâneas, do que “os códigos específicos” (*specification codes*), e, portanto, devem ser preferidos. Estes últimos, à primeira vista, podem parecer mais adequados aos nossos princípios, pois conferem menor poder discricionário às autoridades; entretanto, não se poderá objetar contra o tipo de poder de decisão que os “códigos genéricos” conferem às autoridades. Especialistas independentes podem decidir se uma técnica atende aos critérios genéricos fixados por uma norma, podendo qualquer disputa que surja ser resolvida por um tribunal.

Outra questão relevante e difícil é saber se os códigos de obras deveriam ser elaborados pelos governos municipais ou centrais. É possível que os códigos locais sejam elaborados de modo a beneficiar monopólios locais, e, em outros aspectos, tendam também a ser mais impeditivos. É provável que se justifique a adoção de um padrão nacional cuidadosamente estruturado, que o governo local poderá seguir, com as modificações que lhe parecerem mais adequadas. Em geral, entretanto, parece provável que, se as normas forem estabelecidas a nível local, a concorrência entre as autoridades locais causará a eliminação mais rápida de restrições impeditivas e absurdas do que se as normas fossem fixadas pela lei, de maneira uniforme para todo o país ou para uma grande região.

## **8. O Controle sobre a Localização das Indústrias**

É provável que problemas semelhantes aos criados pelo planejamento urbano assumam muita importância no futuro no que diz respeito à localização de indústrias em escala nacional. O assunto tem merecido cada vez mais a atenção dos planejadores e é nesta área que hoje os resultados da livre concorrência são freqüentemente considerados irracionais e prejudiciais.

Até que ponto a atual localização da indústria seria irracional e até que ponto o planejamento central teria condições de aperfeiçoá-la? Naturalmente, se tivesse havido uma correta previsão dos acontecimentos, muitas decisões referentes à localização de fábricas teriam sido diferentes e, neste sentido, aquilo que aconteceu no passado nos parece agora pouco sensato. Isto não quer dizer contudo que, com o conhecimento disponível então, se pudesse esperar uma decisão diferente ou que os resultados teriam sido mais satisfatórios caso as resoluções dependessem de uma autoridade nacional. Embora precisemos novamente tratar aqui de um problema no qual o mecanismo de preços funciona de forma imperfeita, sem considerar muitos pontos importantes, é extremamente duvidoso que um planejador central possa orientar as decisões tão bem como o mercado. A este respeito, é notável o comportamento do mercado, que faz os indivíduos levar em conta fatos que não conhecem diretamente, mas que se refletem unicamente nos preços. A análise crítica mais conhecida desses problemas levou A. Lösch a concluir que “o mais importante resultado deste livro é provavelmente a demonstração do grau surpreendente em que as forças livres do mercado operam de maneira favorável”. Ele prossegue afirmando que o mercado “respeita todas as vontades humanas, salutaras ou não, sem conhecê-las”, e que “o mecanismo do livre mercado funciona muito mais a favor do bem comum do que se pensa, embora com algumas exceções”.<sup>(15)</sup>

<sup>15</sup> August LOsch, *The Economics of Location* (New Haven: Yale University Press, 1954), páginas 343-344.

# CAPÍTULO XXIII

## *A Agricultura e os Recursos Naturais*

“Sou contra qualquer excesso em matéria administrativa e oponho-me especialmente à mais perigosa de todas as ingerências da autoridade: aquela que interfere com os meios de subsistência do povo.” (\*)

EDMUND BURKE

\* A epígrafe deste capítulo é a sentença final do livro de Edmund Burke, *Thoughts and Details upon Scarcity* (1795), em *Works*, VII, página 419.

### I. A Agricultura e o Progresso Industrial

O crescimento da população urbana e industrial, que sempre acompanha o aumento da riqueza e a evolução da civilização, provocou no mundo ocidental moderno uma baixa não apenas da proporção, mas também dos números absolutos da população agrícola. Os progressos tecnológicos aumentaram de tal maneira o rendimento do esforço humano na produção de alimentos que, em comparação com épocas passadas, é cada vez menor o número de pessoas necessário para satisfazer às exigências de uma população maior. Mas, embora um aumento de população provoque um acréscimo proporcional da demanda de alimentos, à medida que a taxa de crescimento da população diminui e o progresso assume em geral a forma de um aumento da renda *per capita*, parcelas cada vez menores dessa renda adicional são gastas no consumo crescente de alimentos. Ainda é possível induzir as pessoas a gastar mais em alimentos oferecendo-lhes os produtos preferidos; mas, depois de certo ponto, o consumo *per capita* de alimentos básicos deixa de aumentar e pode até diminuir. Este incremento da produtividade, combinado com a demanda inelástica, significa que, para as pessoas dedicadas à agricultura manterem sua renda média (ou mesmo acompanharem o nível de aumento geral da renda), seu número terá de diminuir.

Quando ocorre a redistribuição de mão-de-obra da agricultura para outras ocupações, não há razão para que, com o tempo, os que permanecem no campo não se beneficiem do progresso econômico desfrutado pelo restante da população. Contudo, enquanto a população agrícola for relativamente muito numerosa, a transformação sem dúvida redundará em desvantagem para ela durante o período de transição. Os movimentos espontâneos de migração do campo só se efetivarão se a renda proveniente da agricultura se reduzir em relação à proveniente das ocupações urbanas. Quanto maior for a resistência dos agricultores e camponeses à mudança de atividade, tanto maiores serão

as diferenças de renda registradas durante a transição. Se a transformação se estender por várias gerações, a discrepância só será reduzida se a migração for relativamente rápida.

Contudo, em todos os países, as medidas políticas têm em geral retardado esse reajuste, tornando maior o problema. O segmento da população que foi mantido no setor agrícola como consequência da política deliberada dos governos cresceu de tal modo, que, para igualar a produtividade entre a população agrícola e a industrial, seria necessário, em muitos casos, um deslocamento em massa, que parece totalmente impraticável dentro de um período limitado.<sup>(1)</sup>

Esta política foi adotada por motivos diversos. Nos países europeus, nos quais o processo de industrialização se realizou com grande rapidez, tais diretrizes inicialmente eram fruto de uma vaga noção do “equilíbrio adequado” entre a indústria e a agricultura, em que a palavra “equilíbrio” significava simplesmente a manutenção da proporção tradicional entre ambas as atividades. Nos países que, em consequência de sua industrialização, caíram numa situação de dependência quanto à importação de alimentos, a tese foi reforçada pela preocupação estratégica da auto-suficiência em tempo de guerra. Além disso, costumava-se acreditar que a necessidade de uma transferência de população não era periódica e que, portanto, o problema seria minorado se se estendesse o processo por um período mais longo. Porém, acima de qualquer outro aspecto, o que em quase todos os países levou os governos a interferir nesse problema foi o desejo de garantir uma “renda adequada” às pessoas empregadas na agricultura na época.

<sup>1</sup> Ver E. M. Ojala, *Agriculture and Economic Progress* (Oxford: Oxford University Press, 1952); K. E. Boulding, “Economic Analysis and Agricultural Policy”, *Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol. XIII (1947), reproduzido em *Contemporary Readings in Agricultural Economics*, ed. H. G. Halcrow (Nova Iorque, 1955); T. W. Schultz, *Agriculture in an Unstable Economy* (Nova Iorque, 1945); J. Fourastié, *Le grand espoir du XX<sup>e</sup> siècle* (Paris, 1949); H. Niehaus, *Leitbilder der Wirtschaft - und Agrarpolitik* (Stuttgart, 1957); e H. Niehaus e H. Priebe, *Agrarpolitik in der sozialen Marktwirtschaft* (Ludwigsburg, 1956).

O apoio que a medida recebeu da opinião pública em geral fre-qüentemente se deveu à impressão de que toda a população agrícola, e não apenas seus segmentos menos produtivos, era incapaz de ganhar uma renda razoável. Essa impressão se baseava no fato de que os preços dos produtos agrícolas tendiam a cair muito mais antes que ocorressem os reajustamentos necessários do que aconteceria normalmente. No entanto, somente esta pressão dos preços, que não apenas proporciona a necessária redução da população rural mas leva também à adoção de novas técnicas agrícolas, contribuirá para diminuir os custos e tornar possível a sobrevivência das unidades de produção adequadas.

A eliminação das terras e propriedades rurais de baixa produtividade, que reduzirá os

custos médios e que, ao reduzir a oferta, impedirá a queda de preço dos produtos e poderá talvez até inverter essa tendência, é apenas uma parte do reajustamento necessário. Igualmente importantes para restabelecer a prosperidade da agricultura são as transformações em sua estrutura interna, que serão induzidas pelas alterações dos preços relativos de seus diversos produtos. Entretanto, a política adotada para auxiliar a agricultura em suas dificuldades comumente impede que ocorram exatamente aqueles ajustamentos que a tornariam lucrativa.

Daremos aqui somente um exemplo importante desse fenômeno. Como já se disse, quando o crescimento geral das rendas ultrapassa determinado nível, é improvável que as pessoas aumentem seus gastos com a alimentação, a menos que lhes sejam oferecidos os produtos preferidos. No mundo ocidental, isto implica sobretudo substituir o consumo de cereais e outros artigos à base de féculas por alimentos como carne e laticínios, de alto teor de proteínas. Esse processo seria estimulado se os agricultores fossem induzidos a produzir uma quantidade maior desses produtos desejados a custos relativos reduzidos. Isto se conseguiria deixando o preço dos cereais cair até que se tornasse lucrativo utilizá-los para alimentar o gado e, assim, indifetamente, produzir o alimento desejado pelos consumidores. Esse sistema impediria que o consumo total de cereais se reduzisse tanto quanto se reduziria. Com a interferência governamental, e, ao mesmo tempo, contribuiria para baixar os custos da carne, etc. Ele, porém, se torna impossível por causa da política que mantém os preços dos cereais num nível ao qual o consumo dos indivíduos não absorve a oferta e ao qual tais produtos não podem ser utilizados lucrativamente de outras maneiras.

O exemplo acima deve bastar para mostrar os vários modos como as medidas adotadas têm impedido que a agricultura se adapte a novas condições. Se o setor se ajustasse adequadamente, um número menor de produtores (maior, entretanto, do que no caso de uma intervenção governamental) poderia aumentar sua produtividade compartilhando do aumento geral da prosperidade. Na realidade, parte dos problemas

da agricultura surge porque tanto a natureza dos processos quanto a dos produtores tornam particularmente lenta sua adaptação a mudanças. Mas, naturalmente, o remédio não pode consistir em fortalecer ainda mais sua resistência à adaptação. Não obstante, é exatamente isso que a maioria das importantes medidas de controle adotadas pelos governos, especialmente as referentes ao controle de preços, acaba fazendo.

## **2. Controle de Preços e “Paridade”**

Não é necessário repetir que, num prazo mais longo, o controle de preços não serve a nenhum objetivo recomendável e que, mesmo por um período limitado, só pode ser eficaz se combinado com controles diretos da produção. Para que o controle de preços beneficie os produtores, deve ser respaldado de um modo ou de outro por decisões governamentais que determinem quem deve produzir, quanto e o quê. Como se pretende com isso induzir

as pessoas que estão trabalhando no campo a permanecer nele, recebendo uma renda satisfatória, e como os consumidores não desejam gastar com alimentos o necessário para manter aquelas pessoas no padrão de vida desejado, o governo é obrigado a recorrer à transferência compulsória de renda. O exemplo da Grã-Bretanha mostra-nos claramente até que ponto se pode chegar por esse caminho; calcula-se que o total de ajuda financeira à agricultura, nesse país, alcançará brevemente “cerca de dois terços da renda agrícola líquida total”. <778>

A esse respeito devem ser especialmente ressaltados dois fatos. O primeiro é que, na maioria dos países, o processo que consiste em excluir a agricultura do mecanismo de mercado, submetendo-a a crescente dirigismo governamental, começou antes que o mesmo ocorresse na indústria; e isto foi freqüentemente realizado com o apoio ou mesmo por iniciativa dos conservadores, que não se mostraram contrários a medidas socialistas, desde que visassem a objetivos com os quais concordavam. O segundo é que a tendência foi talvez ainda mais acentuada em países em que a população agrícola constituía parcela relativamente pequena do total, mas, por uma posição política peculiar, recebeu tratamento privilegiado que nenhum outro grupo ainda obtivera e que em nenhum sistema poderia ser concedido a todos os grupos. No momento em que um governo democrático passa a repudiar princípios e se compromete a garantir a posição de determinados grupos, este procedimento, mais que qualquer outro, levanta dúvidas quanto à sua capacidade de agir de maneira racional ou de seguir planos inteligentes. No setor da agricultura, a situação hoje é tal, que, em quase todos os países, os especialistas mais escrupulosos não se perguntam mais qual seria a política racional a ser seguida, mas apenas que medida politicamente viável acarretaria o menor prejuízo.

Numa obra como esta, contudo, não nos podemos ocupar das necessidades políticas impostas pela opinião corrente a certas decisões. Devemos limitar-nos a mostrar que a política aplicada à agricultura, na maioria dos países ocidentais, foi dominada por concepções que não apenas se anulam mas que, se generalizadas, levariam a um controle totalitário de toda a atividade econômica. Não nos é lícito empregar os princípios do socialismo em benefício de um único grupo; se assim procedermos não podemos esperar resistir às reivindicações de outros grupos de que suas rendas sejam determinadas pela autoridade de maneira semelhante, de acordo com supostos princípios de justiça.

O melhor exemplo das conseqüências dessas medidas políticas é provavelmente a situação criada nos Estados Unidos por vinte anos de esforços pela aplicação do conceito de “paridade”. <sup>779</sup> A tentativa de garantir aos produtores agrícolas preços que permaneçam numa relação fixa com os preços de produtos industrializados leva obrigatoriamente a uma suspensão das forças que provocariam a necessária limitação da produção agrícola para os produtores que operam a custos mais baixos e para os produtos que ainda podem ser produzidos com lucro. Inegavelmente, para que tais forças possam atuar, o crescimento das rendas no setor da agricultura durante o período de transição ficará defasado em relação ao do restante da população. Mas nada - a não ser que

paralisemos o avanço da tecnologia e o crescimento da riqueza -evitará a necessidade dessas adaptações; e a tentativa de mitigar seus efeitos com transferências compulsórias de renda da população urbana para a rural, ao retardá-la, fará aumentar o número de adaptações postergadas, tornando assim mais difícil o problema.

Os resultados dessa política nos Estados Unidos são bastante conhecidos para que seja preciso descrevê-los: a crescente acumulação de estoques excedentes, cuja existência se transformou em nova ameaça à estabilidade não apenas da agricultura americana, mas também da agricultura mundial; a alocação fundamentalmente arbitrária, e mesmo assim ineficiente e irracional, da área de cultivo, e assim por diante. Indubitavelmente, o principal problema hoje é saber como a política adotada pelo governo em relação à agricultura poderá livrar-se da situação que ela mesma criou, pois é inegável que a agricultura americana estaria em melhores condições se nunca tivesse havido ingerência do governo na questão de preços, quantidades e métodos de produção.

### **3. O Paternalismo do Governo**

Embora a irracionalidade e o absurdo da moderna política agrícola sejam talvez mais evidentes nos Estados Unidos, devemos observar a situação em outros países se quisermos ter uma visão ampla de como políticas desse tipo, empregadas de forma sistemática, podem impor restrições ao agricultor (cuja “teimosa independência” é, ao mesmo tempo, habitualmente utilizada como uma justificativa para mantê-lo às expensas do governo) e transformá-lo no mais controlado de todos os produtores.

O processo foi provavelmente mais longe na Grã-Bretanha, onde se estabeleceu um grau de supervisão e controle da maior parte das atividades agrícolas que não encontra paralelo deste lado da Cortina de Ferro. Talvez seja inevitável que, pelo fato de o setor agrícola operar fundamentalmente mediante subvenção pública, se venha a exigir obediência a certos padrões e até que a penalidade para o que as autoridades consideram uma exploração inadequada da terra seja a expulsão dos proprietários ineficientes de suas propriedades. Entretanto, é uma curiosa ilusão esperar que a exploração agrícola se adapte mais eficazmente às condições em transformação caso os métodos de cultivo sejam submetidos ao controle de um comitê de vizinhos e caso aquilo que a maioria ou alguma autoridade superior considera uma forma adequada de sua exploração agrícola seja transformado em padrão universal obrigatório. Tais restrições podem ser a melhor maneira de conservar o método atual de exploração agrícola, que muitas pessoas (a maioria das quais, penso eu, vive nas cidades) pretendem preservar por motivos sentimentais; mas seu único efeito será a dependência cada vez maior dos habitantes do campo.

Na realidade, a notável preocupação que a opinião pública da Inglaterra manifesta pelo destino da agricultura deve-se, provavelmente, mais a razões estéticas que econômicas. Isto se aplica ainda mais talvez à preocupação demonstrada em países como a Áustria ou

a Suíça com a preservação dos camponeses nas regiões montanhosas. Em todos esses casos a população passa a aceitar um pesado ônus pelo temor de que o aspecto familiar do campo seja modificado pelo desaparecimento das técnicas agrícolas hoje empregadas e de que o agricultor ou o camponês desapareçam se não forem especialmente protegidos. É esta apreensão que alarma as pessoas sempre que há uma redução da população agrícola e elas imaginam uma paisagem com aldeias e vales completamente desertos toda vez que algumas propriedades rurais são abandonadas.

Entretanto, é justamente esta “preservação” o maior inimigo de uma agricultura viável. São raríssimos os casos em que todos os agricultores ou camponeses ficam igualmente ameaçados por alguma mudança. Os hiatos entre a riqueza e a pobreza dos agricultores que trabalham em condições semelhantes são tão grandes quanto os existentes em qualquer outra ocupação. <sup><780</sup> Assim como em todos os outros campos, para que a agricultura possa adaptar-se constantemente a circunstâncias em transformação, é essencial que o exemplo dos indivíduos que tiveram êxito porque descobriram a resposta apropriada a uma mudança seja seguido pelos demais. Isto sempre significará que certos tipos desaparecerão. Especialmente na agricultura, se o proprietário ou camponês quiser ter êxito deve transformar-se progressivamente num homem de negócios - processo necessário, que muita gente desaprova e pretende impedir. Mas a alternativa para a população agrícola seria tornar-se cada vez mais uma espécie de apêndice de um parque nacional, espécimes estranhos, porém curiosos, preservados para povoar o cenário e propositalmente impedidos de se adaptar mental e tecnologicamente de forma a chegar à independência.

As tentativas de preservar determinados segmentos da população agrícola isentando-os da necessidade de modificar tradições e hábitos profundamente arraigados transformam-nos necessariamente em tutelados permanentes do governo, que se beneficiam da renda do restante da população, eternamente dependentes, para sobreviver, de decisões políticas. Certamente seria um mal menor se desaparecessem alguns sítios remotos e, em determinados lugares, pastagens ou até florestas substituíssem terras anteriormente aráveis. Mostraríamos mesmo mais respeito pela dignidade do homem se deixássemos que certos modos de vida se extinguissem, ao invés de preservá-los como espécimes de tempos passados.

## **4. O Governo e a Difusão do Conhecimento**

Quando afirmamos que é indefensável utilizar o controle dos preços ou da produção, ou qualquer tipo de planejamento global na agricultura, e que a maioria das medidas desse tipo tem sido economicamente insensata, constituindo ameaça à liberdade individual, não queremos dizer que não haja autênticos e fundamentais problemas na área de política agrícola, nem que o governo não tenha importantes funções a exercer nela. Mas, nesse campo, como nos outros, tais tarefas envolvem por um lado o aperfeiçoamento gradual de

**instituições legais que**

**permitam ao mercado operar de maneira mais eficiente, levando o indivíduo a imbuir-se das conseqüências de suas próprias ações. Por outro lado, envolvem também atividades de serviço propriamente ditas, pelas quais o governo, enquanto agente do povo, oferece um tipo de assistência, principalmente sob forma de informação, que, pelo menos em certos estágios de desenvolvimento, não se poderia obter de nenhum outro modo, embora também neste caso o governo nunca se deva arrogar direitos exclusivos, mas facilitar o aparecimento de empreendimentos voluntários que, com o tempo, possam assumir essa incumbência.**

**Pertencem à primeira categoria todos os problemas que surgem tanto na agricultura como na área urbana, em função dos efeitos de vizinhança e das conseqüências mais amplas que a utilização de determinado terreno pode ter para o resto da comunidade. <sup>781</sup> Algumas dessas questões serão examinadas posteriormente, em relação ao problema geral de conservação dos recursos naturais. Entretanto, há também problemas especificamente agrícolas em relação aos quais nossa estrutura legal poderia ser melhorada, especialmente a lei relativa à propriedade e ao direito de usá-la (*tenure*). A maioria das falhas de funcionamento do mecanismo de preços só pode ser corrigida com a evolução de unidades de empreendimento apropriadas, sob o controle de um só agente, e às vezes talvez somente pela colaboração de grupos adequados, visando a certos objetivos. O sucesso da evolução de tais formas de organização poderá depender em grande parte do caráter da legislação do solo, inclusive das possibilidades de expropriação compulsória, que ela oferecer mediante as garantias necessárias. Não há dúvida de que a consolidação de domínios dispersos herdados, na Europa, do período medieval, ou as demarcações das terras públicas na Inglaterra foram medidas legislativas necessárias para possibilitar melhorias por iniciativas individuais. E, embora a experiência concreta com as “reformas agrárias” seja pouco convincente, é concebível que, em algumas circunstâncias, modificações na legislação do solo possam eliminar os latifúndios que se tornaram antieconômicos mas que se mantêm por causa de certos traços da lei em vigor. Conquanto haja espaço para esse aperfeiçoamento gradativo da estrutura legal, quanto maior a liberdade de experimentação permitida, maior será a probabilidade de as modificações tomarem o rumo certo.**

**Há também um vasto campo para a ação governamental em matéria de serviços, especialmente sob a forma de divulgação de informações. Uma das maiores dificuldades da agricultura numa sociedade dinâmica é que, por natureza, uma população agrícola tem menos contato com os avanços e modificações do conhecimento do que outros segmentos de população. Portanto, quando isto significa, como frequentemente ocorre com os camponeses que mantêm métodos tradicionais de cultivo, que a maioria nem sabe da existência de conhecimento útil e valioso à sua disposição, será um investimento vantajoso para a comunidade arcar com alguns dos custos da difusão desse conhecimento. Colocar as pessoas em condição de poder decidir sabiamente é algo que interessa a todos**

nós e, se algumas delas ainda não despertaram para as possibilidades oferecidas pelo desenvolvimento tecnológico, gastos relativamente pequenos muitas vezes poderão bastar para levar os indivíduos a dispor de novas oportunidades e, a partir daí, a progredir por iniciativa própria. Como já se disse em relação a outras situações, o governo não deve tornar-se o único distribuidor de conhecimento, com o poder de decidir o que o indivíduo precisa ou não saber. Também é possível que uma atividade demasiado intensa do governo seja prejudicial, por impedir o aparecimento de formas mais eficazes de ação voluntária. De qualquer modo, não se pode objetar em princípio contra a prestação desses serviços pelo governo; e saber quais deles justificam seu custo e qual o volume a ser oferecido é um problema que dependerá das circunstâncias e não gera outras questões fundamentais.

## 5. Agricultura nos Países Subdesenvolvidos

Embora não possamos examinar a fundo os problemas peculiares aos “países subdesenvolvidos”,<sup>6)</sup> não convém passar para outro assunto sem comentar rapidamente o fato paradoxal de que, enquanto os países desenvolvidos, para impedir a redução de sua população agrícola, adotam medidas que acabam gerando resultados absurdamente complexos, os países novos parecem mais ansiosos ainda para acelerar o ritmo de crescimento da população industrial por meios artificiais. [782](#) [783](#) Esta preocupação dos países novos parece basear-se numa falácia bastante ingênua, a tese do “post hoc ergo propter hoc”: como, do ponto de vista histórico, o crescimento da riqueza foi normalmente acompanhado por uma industrialização rápida, acredita-se que a industrialização trará um crescimento mais acelerado da riqueza. Isto revela uma evidente confusão entre efeito intermediário e causa. E verdade que, à medida que a produtividade *per capita* aumenta como conseqüência do investimento de mais capital em equipamentos, e mais ainda como resultado do investimento em conhecimento e tecnologia, a população passará a demandar parcela cada vez maior da produção adicional, sob a forma de produtos industriais. Também é verdade que um aumento substancial da produção de alimentos naqueles países exigirá maior oferta de equipamentos. Mas nenhuma destas considerações altera o fato de que, para a industrialização em larga escala constituir a maneira mais rápida de aumentar a renda média, deve existir um excedente agrícola disponível a fim de que a população industrial possa ser alimentada. [784](#) Se quantidades ilimitadas de capital estivessem disponíveis e se a mera disponibilidade de capital bastasse para alterar rapidamente o conhecimento e as atitudes de uma população agrícola, talvez conviesse a esses países impor uma reconstrução planejada de suas economias segundo o modelo dos países capitalistas mais desenvolvidos. Isto, entretanto, não faz parte das possibilidades reais. De fato, tudo indica que, se países como a Índia e a China quiserem promover rápida melhora de seu padrão de vida, deverão empregar na criação de equipamento industrial sofisticado apenas uma pequena parcela do capital que se vai tornando

disponível e talvez não lhes convenha fazer investimento nenhum em fábricas de “capital-intensivo”, superautomatizá-das, características de países onde o valor do trabalho é muito elevado; estes países deveriam visar ao emprego de tal capital da maneira mais ampla e uniforme possível nos setores que aumentariam diretamente a produção de alimentos.

Os resultados basicamente imprevisíveis da aplicação de avançado *know-how* tecnológico em economias muito pobres em capital poderiam ser acelerados desde que se criassem oportunidades para a evolução espontânea, mas seriam retardados pela imposição de um padrão copiado de sociedades em que a proporção entre capital e trabalho é totalmente diversa da que existirá nas economias mais recentes num futuro próximo. Por mais que se justifique que em tais países o governo assuma a iniciativa de fixar modelos e gastar generosamente com a difusão de conhecimento e com a educação, parece-me que o planejamento e o controle geral de toda atividade econômica são ainda mais desaconselháveis do que em países mais desenvolvidos. Digo isto tanto por motivos econômicos como culturais. Somente a evolução espontânea poderá permitir a tais países desenvolver uma civilização genuína e viável, capaz de prestar uma clara contribuição às necessidades da humanidade.

## 6. A Conservação dos Recursos Naturais

No Ocidente, a maioria das pessoas sensatas percebe que o problema da política agrícola consiste, atualmente, em ajudar os governos a desvencilhar-se de um sistema de controles no qual eles se enredaram e em restaurar o funcionamento do mercado. Porém, no que diz respeito à exploração de recursos naturais, ainda prevalece o entendimento de que a situação peculiar da área exige que os governos assumam amplos controles. Tal opinião predomina especialmente nos Estados Unidos, onde o “movimento pela preservação”, em grande parte, originou o surgimento de correntes favoráveis ao planejamento econômico e muito contribui para a ideologia nativa dos reformadores econômicos radicais. [785](#) [786](#) Poucos argumentos foram utilizados de forma tão extensa e eficiente, para persuadir a opinião pública do esbanjamento provocado pela concorrência e da conveniência de uma orientação central das atividades econômicas mais importantes, como o suposto desperdício de recursos naturais pela empresa privada.

Foram várias as razões pelas quais, num país novo, rapidamente povoado por imigrantes que trouxeram uma tecnologia avançada, o problema da conservação de recursos se tornaria muito mais agudo do que na Europa. Enquanto lá a evolução fora gradual e há muito tempo já se restabelecera certo equilíbrio (em parte, sem dúvida, porque a exploração já havia produzido resultados catastróficos num estágio anterior, como o desmatamento e a conseqüente erosão de grande parte das encostas meridionais dos Alpes), nos Estados Unidos, a rápida ocupação de enormes extensões de terras virgens criou problemas de diferentes ordens de magnitude. Não nos deve surpreender que as

alterações implícitas na exploração de todo um continente, pela primeira vez, no prazo de apenas cem anos tenham perturbado o equilíbrio da natureza, o que, em termos históricos, nos parece um fato lamentável. <sup><10></sup> No entanto, a maioria dos que protestam contra o que aconteceu está julgando depois do fato consumado; não há razão de se supor que, com o conhecimento disponível na época, uma política de governo mais inteligente poderia impedir conseqüências hoje consideradas deploráveis.

Indubitavelmente, houve desperdício; entretanto, é preciso ressaltar que o exemplo mais importante disso - a devastação das florestas - se deveu principalmente ao fato de que elas *não* se tornaram propriedade particular, mas foram mantidas como terreno público e abertas à exploração privada em condições que não incentivaram os exploradores à conservação. Com relação a alguns recursos naturais, é inegável que os tipos de propriedade existentes não garantem uma utilização eficiente da terra e, neste caso, talvez fossem recomendáveis dispositivos legais específicos. Tipos diferentes de recursos naturais geram problemas diferentes, que passaremos a examinar.

Com relação a alguns recursos naturais, como jazidas minerais, sua exploração significa necessariamente que eles pouco a pouco se esgotarão, ao passo que outros poderão permitir retornos contínuos por um período indefinido. <sup><u></sup> O protesto mais comum dos conservacionistas é que o primeiro tipo de recursos - os “não renováveis” - se esgota de maneira demasiado rápida, ao passo que o segundo tipo - os “renováveis” - não está sendo utilizado de forma a gerar um retorno permanente tão elevado quanto poderia. Tais afirmações baseiam-se, em parte, na idéia de que o explorador privado não se preocupa tanto com o futuro ou simplesmente não tem tanta capacidade de previsão quanto o Estado e em parte, como veremos, numa mera falácia que de um modo geral invalida os argumentos conservacionistas mais comuns.

Há também o problema dos efeitos de vizinhança, que em certos casos podem levar a métodos de exploração tendentes ao desperdício, a não ser que as unidades de produção tenham dimensões tais que as conseqüências do uso do solo estejam refletidas no valor da propriedade. Este problema surge especificamente em relação a vários tipos de recursos “móveis” (*fugitive resources*), como animais de caça, peixes, água, petróleo ou gás natural (e talvez a chuva, num futuro próximo), dos quais só nos podemos apossar esgotando-os e que nenhum explorador terá interesse em conservar, pois aquilo que ele não tomar será tomado por outros. No caso de tais recursos, ou a propriedade privada não pode existir (como acontece com a pesca em alto-mar e com a maioria das outras formas de recursos que envolvem a vida selvagem) e, conseqüentemente, temos de descobrir modalidades alternativas de propriedade, ou a propriedade privada só levará à utilização racional se o seu controle corresponder à área dentro da qual o recurso pode ser explorado, como acontece com um poço de petróleo. Inegavelmente, quando o controle exclusivo de proprietários individuais sobre determinados recursos não puder existir por tais razões tecnológicas, é preciso recorrer a outras formas de legislação. [787](#)

Em certo sentido, naturalmente, a maior parte do consumo de recursos não renováveis baseia-se na esperança. De fato, costumamos acreditar que, quando o recurso se tiver esgotado, algo novo já terá sido descoberto para atender à mesma necessidade ou pelo menos para compensar-nos por aquilo que não mais possuímos, de forma que, no fim, nosso padrão de vida não será afetado. Constantemente estamos contribuindo para esgotar recursos, fiando-nos na mera expectativa de que nosso conhecimento dos recursos disponíveis aumentará indefinidamente - e este conhecimento aumenta porque estamos esgotando os recursos de maneira tão rápida. Na verdade, se quisermos utilizar plenamente os recursos disponíveis, teremos de agir com base no pressuposto de que nosso conhecimento continuará a se ampliar, mesmo que algumas de nossas esperanças estejam fadadas a se frustrar. O desenvolvimento industrial teria sido bastante retardado, se, há sessenta ou oitenta anos, houvessem sido ouvidas as advertências dos conservacionistas sobre o ameaçador esgotamento das reservas de carvão, e o motor de combustão interna não teria revolucionado os transportes se seu emprego fosse limitado pelas reservas de petróleo então conhecidas (durante as primeiras décadas da era do automóvel e do avião, as reservas de petróleo conhecidas se esgotariam em dez anos, ao ritmo de utilização daquela época). Embora, em relação a todas essas questões, seja importante ouvir a opinião dos especialistas a respeito dos fatores físicos, na maioria dos casos os resultados teriam sido muito negativos se eles tivessem tido o poder de impor seus pontos de vista por intermédio da política de governo. [788](#)

Numa sociedade livre, não se justifica que os indivíduos sejam eximidos da responsabilidade pelo futuro, assim como não se justifica que gerações passadas sejam culpadas porque não tomaram medidas adequadas visando às nossas necessidades. Esta tese tampouco encontra qualquer sustentação na idéia falaciosa, freqüentemente invocada, de que, como o governo pode tomar empréstimos a taxas de juros mais baixas, está em melhores condições de cuidar de necessidades futuras. A idéia é falaciosa porque a vantagem que os governos têm neste sentido se baseia unicamente no fato de o risco de fracasso em seus investimentos não onerar a eles, mas aos contribuintes; na realidade, o risco não é menor no que diz respeito ao julgamento do proveito que podemos tirar de determinado investimento. Mas, como os governos, que podem ressarcir-se por meio de impostos caso o investimento não traga o retorno esperado, normalmente contabilizam como custos do capital que estão utilizando apenas os juros que eles efetivamente pagam, a argumentação, na realidade, depõe contra o investimento governamental, e não a favor.

Afirmar que o governo dispõe de conhecimento mais amplo cria um problema mais complexo. É inegável que ele tem mais condições de conhecer alguns fatos relacionados com prováveis tendências futuras do que a maioria dos proprietários de recursos naturais. Muitas das mais recentes realizações da ciência confirmam isto. Entretanto, sempre existirá uma quantidade ainda maior de informações sobre circunstâncias especiais que devem ser levadas em consideração em decisões que envolvem recursos específicos, informações que serão exclusivas dos proprietários de recursos e das quais uma autoridade única nunca poderá dispor. Assim, se é verdade que o governo provavelmente

conhece alguns fatos a que poucos têm acesso, é igualmente verdade que o governo necessariamente desconhece um número ainda maior de fatos relevantes. Só podemos reunir todo o conhecimento referente a problemas específicos fazendo filtrar de cima para baixo o conhecimento genérico à disposição do governo e não pela centralização do conhecimento especializado que os indivíduos têm. Não existe talvez nenhum caso em que as autoridades disponham de um conhecimento mais amplo de todos os fatos que deveriam influenciar uma decisão específica; e, se é possível transmitir aos proprietários de determina'dos recursos os dados mais gerais que precisam levar em consideração, é impossível para as autoridades tomar conhecimento de todas as diversas informações que os indivíduos têm.

Isto aparece talvez mais claramente nos casos em que o problema diz respeito ao ritmo adequado de utilização de reservas de recursos não renováveis, como jazidas de minerais. Uma decisão inteligente pressupõe uma estimativa racional do curso dos preços das matérias-primas em questão e isto, por sua vez, depende de previsões sobre mudanças tecnológicas e econômicas que o pequeno proprietário em geral não pode fazer adequadamente. Não significa, contudo, que o mercado não levará os proprietários a agir como se baseassem suas estimativas explicitamente em tais considerações, nem que tais decisões não devam ser deixadas a critério dos proprietários, os únicos que conhecem muitas das circunstâncias que determinam a atual utilidade de certa jazida. Embora eles possam não estar bem informados a respeito de prováveis tendências, serão influenciados em suas decisões pelo conhecimento de outros que fazem estimativas sobre tais probabilidades e que estarão dispostos a oferecer, por aqueles recursos, preços determinados por essas estimativas. Se o proprietário puder obter um retorno maior vendendo aos que desejam conservar do que explorando ele próprio aquele recurso, ele o fará. Normalmente existirá um preço de venda potencial do recurso, que refletirá a opinião referente a todos os fatores capazes de afetar seu valor futuro; e uma decisão baseada na comparação entre seu valor como ativo vendável e o valor que teria se explorado imediatamente provavelmente refletirá um volume maior de informações relevantes do que qualquer decisão das autoridades centrais.

Freqüentemente se tem demonstrado que, no caso de recursos naturais raros, sua exploração por um monopólio normalmente prolonga a utilização e este talvez seja o único caso em que tais monopólios podem ser constituídos e persistir numa economia livre.<sup><12)</sup> Não posso concordar plenamente com os que se servem deste fato para justificar tais monopólios, porque não estou convencido de que o maior grau de conservação permitido por um monopólio seria desejável do ponto de vista social. Mas àqueles que querem um grau maior de conservação, porque acreditam que o mercado normalmente subestima as necessidades futuras, a resposta será dada pelos monopólios que em tais casos tendem a evoluir espontaneamente.

## **8. Recursos Específicos e Progresso Geral**

Entretanto, costuma-se defender a conservação com base simplesmente num preconceito irracional. Seus defensores partem do pressuposto <sup>789</sup> de que o fluxo de serviços que deterrrinadó recurso pode proporcionar num dado momento é particularmentè recomendável e de que este ritmo de produção deve ser mantido permanentemente. Embora reconheçam que isto é impossível com relação a recursos não renováveis, consideram uma calamidade que p ritmo de retorno dos recursos “renováveis” venha a cair abaixo do nível ao qual é fisicamente possível mantê-lo. Tal atitude é habitualmente adotada com respeito à fertilidade do solo em geral e à reserva de animais de caça, peixes, etc.

Para ilustrar com maior clareza a parte crucial da questão, examinaremos agora o exemplo mais notável deste preconceito, com base no qual a maioria das pessoas tende a aceitar sem críticas a falácia de muitos pontos da tese conservacionista. Trata-se da idéia de que a fertilidade natural do solo deve ser preservada em todas as circunstâncias e de que o chamado “esgotamento do solo” deve ser obrigatoriamente evitado, Pode-se facilmente demonstrar que, como proposição geral, isso é errado e que o nível de fertilidade a ser mantido pouca relação tem com as condições iniciais de determinado terreno. Na realidade, o “esgotamento do solo” em certas circunstâncias pode, a longo prazo, ser tão benéfico para uma comunidade quanto a utilização exaustiva de qualquer recurso não renovável.

Uma faixa de terra é freqüentemente formada por depósitos cumulativos de substâncias orgânicas de um grau de fertilidade que, quando o terreno passa a produzir, só pode ser mantido a custos que excedem os retornos. Assim como, em algumas circunstâncias, é recomendável aumentar a fertilidade de determinado terreno por um tratamento artificial até que os gastos de um ano sejam compensados pelo aumento do produto, em outras ocasiões será preferível deixar que a fertilidade caia até o ponto em que os investimentos sejam ainda compensadores. Em alguns casos isto pode até significar que é antieconômico visar ao cultivo permanente e que, depois de exaurir toda a fertilidade natural, a terra deve ser abandonada, pois em determinadas condições geográficas ou climáticas não pode ser cultivada permanentemente de forma vantajosa.

O esgotamento de um bem da natureza, em tais circunstâncias, não é mais prejudicial ou reprovável do que a exploração de um recurso não renovável. Naturalmente, uma alteração duradoura das características de um terreno pode provocar outros efeitos, conhecidos ou prováveis, que devem ser levados em consideração: por exemplo, como resultado do cultivo temporário, é possível que a terra perca propriedades ou potencialidades que poderiam ter sido utilizadas para algum outro fim. Mas este é outro problema que escapa aos objetivos do nosso estudo. Nós nos propomos apenas analisar a idéia de que, sempre que houver condições, o fluxo de serviços proporcionado por qualquer recurso natural deve ser mantido ao nível mais alto possível. Isto pode ser eventualmente válido em determinado caso, mas nunca por considerações relativas às características de certo terreno ou de algum outro recurso.

Tais recursos, assim como a maior parte do capital existente na sociedade, têm a propriedade de não ser renováveis e, se quisermos conservar ou aumentar nossa renda, devemos ser capazes de substituir cada recurso que se está esgotando por um novo, apto a prestar pelo menos uma contribuição igual para a renda futura. Isto não significa, entretanto, que ele deva ser preservado ou substituído por outro do mesmo tipo, nem mesmo que a reserva global de recursos naturais precise ficar intacta. Do ponto de vista social, bem como do individual, qualquer recurso natural representa apenas um item de nossas reservas totais de recursos não renováveis e nosso problema não é preservar tais estoques de uma única forma, mas sempre mantê-los de uma forma que melhor contribua para a renda total. A existência de determinado recurso natural significa apenas que, enquanto ele durar, sua contribuição temporária para nossa renda nos ajudará a criar novos recursos que nos auxiliarão de forma semelhante no futuro. Isto normalmente não significa que devemos substituir qualquer recurso por outro do mesmo tipo. Uma consideração que não devemos esquecer é que, se um tipo de recurso se tornar mais escasso, os produtos que dele dependem também se tornarão mais escassos no futuro. O aumento previsível dos preços de produtos, decorrente da crescente escassez de um recurso natural, sem dúvida será um dos fatores que determinarão a quantidade de investimentos necessária para preservar este tipo de recurso. (13>

Talvez a melhor maneira de esclarecer o ponto principal seja afirmar que toda preservação de recursos constitui investimento e deve ser julgada exatamente pelos mesmos critérios pelos quais são julgados todos os outros tipos de investimento. <M> Não há motivo para considerar os investimentos na preservação dos recursos naturais prioritários em relação a investimentos em equipamentos feitos pelo homem ou em potencial humano; e, desde que a sociedade antecipe o esgotamento de determinados recursos e canalize seus investimentos de maneira que sua renda total se torne tão grande quanto o permitem os fundos de investimento, não existem outras razões econômicas para a preservação de qualquer tipo de recurso. Aumentar os investimentos na conservação de determinado recurso natural, até o ponto em que o retorno se torne menor do que o capital utilizado permitiria se fosse canalizado para outra área, reduziria a renda futura. Como já se disse com bastante propriedade, “o conservacionista que nos estimula a ‘investir mais visando a necessidades futuras’, na verdade nos está levando a uma situação em que a sobrevivência da posteridade se tornará mais difícil”.

[790](#)

## 9. Logradouros Públicos e Defesa da Natureza

Embora a maioria dos argumentos apresentados para justificar o controle estatal da atividade privada em benefício da conservação dos recursos naturais não seja, portanto, válida e embora, no fundo, esta justificativa implique tão-somente a necessidade de proporcionar um volume maior de informações è de conhecimento, a situação é diferente nos casos em que o objetivo é a oferta de logradouros públicos ou

de oportunidades de lazer, ou a preservação das belezas naturais, bem como de locais históricos, de interesse científico, etc. Os tipos de serviço que tais logradouros proporcionam ao público em geral, freqüentemen-te permitindo ao beneficiário obter vantagens às quais não se pode atribuir um preço exato, e as dimensões dos terrenos comumente imprescindíveis para atender a essa necessidade, tornam este um campo apropriado para a iniciativa da comunidade.

A necessidade de parques naturais, reservas, etc. justifica-se exatamente da mesma forma que a necessidade de áreas de lazer que os municípios oferecem numa escala menor. Há muitas razões para que elas continuem a ser oferecidas, na medida do possível, por organizações voluntárias, como o National Trust na Grã-Bretanha, e não pelos poderes compulsórios do Estado. Mas não há razão pela qual o governo não deva proporcionar tais logradouros, sempre que seja proprietário da área em questão ou sempre que tiver de adquiri-la com fundos obtidos por meio de taxaço ou talvez até mediante pagamento de indenizaço, contanto que a comunidade plenamente informada a respeito dos custos aprove a compra e compreenda que se trata de um objetivo entre muitos e não de um objetivo que invalida todas as outras necessidades. Se o contribuinte for informado de todos os gastos com os quais precisará arcar e tiver a última palavra na decisáo, não há mais nada a objetar em termos gerais.

## CAPÍTULO XXIV

### *Educaço e Pesquisa*

“O sistema de ensino público para todos é um mero artifício destinado a moldar as pessoas para que se tornem exatamente iguais umas às outras: e o molde utilizado é aquele que agrada a quem exerce o poder, quer seja uma monarquia, uma classe de sacerdotes, uma aristocracia, quer a maioria da atual geraço; na medida em que este sistema seja eficiente e produza resultados positivos, contribuirá para instaurar o despotismo sobre a mente, levando, por uma tendênci natural, ao despotismo sobre o corpo,” (\*)

J. S. MILL

(\*) A epígrafe deste capítulo foi extraída da obra de J. S. Mill *On Liberty*, editada por R. B. McCallum (Oxford, 1946), página 95, Cf, também Bertrand Russell, em comentário sobre a mesma questão, 95 anos mais tarde, na conferência “John Stuart Mill”, *Proceedings of the British Academy*, XLI (1955), 57: “O ensino público, nos países que adotam os princípios [de Fichte], quando eficiente, gera uma horda de fanáticos ignorantes, prontos a atender a ordens superiores' para se engajar em guerras ou perseguições, conforme lhes seja ordenado. Este mal é tão grande, que o mundo seria um

lugar melhor (pelo menos em minha opinião) se o ensino público nunca tivesse sido implantado”.

## 1. Os Direitos das Crianças

O conhecimento é talvez o bem supremo que pode ser adquirido a um preço determinado; entretanto, aqueles que ainda não o têm normalmente não reconhecem sua utilidade. E, o que é ainda mais importante, o acesso às fontes do conhecimento necessário para o funcionamento da sociedade moderna pressupõe o domínio de certas técnicas -sobretudo a leitura - que as pessoas devem ter antes de poder julgar os benefícios que estas lhes poderão trazer. Embora nossa justificativa da liberdade esteja em grande parte fundamentada na idéia de que a concorrência é um dos mais poderosos instrumentos de difusão do conhecimento e de que gerahnente demonstra o valor deste aos que ainda não o têm, não há dúvida de que a utilização do conhecimento pode ser significativamente ampliada mediante esforços deliberados. À ignorância é uma das principais razões pelas quais a energia do homem freqüente-mente não é canalizada de modo a ser da máxima utilidade aos seus semelhantes, havendo várias razões pelas quais pode ser benéfico para toda a comunidade que o conhecimento seja levado a pessoas que se sentem pouco estimuladas a procurá-lo ou a fazer algum sacrifício para adquiri-lo. Tais razões são especialmente relevantes no caso de crianças, mas aplicam-se também a adultos.

Com relação a crianças, é importante notar, naturalmente, que não são indivíduos responsáveis a quem se possa aplicar plenamente o conceito de liberdade. Embora geralmente corresponda ao interesse das crianças que seu bem-estar físico e mental fique a cargo de seus pais ou tutores, não significa que os pais devam ter liberdade irrestrita para tratar seus filhos como bem entenderem. Os outros membros da comunidade têm o direito de se interessar pelo bem-estar das crianças. É óbvio também que a comunidade tem o direito de exigir que os pais ou responsáveis garantam aos que estão sob sua responsabilidade um grau mínimo de educação.<sup>(1)</sup>

Na sociedade contemporânea, defende-se a educação compulsória até determinado padrão mínimo por duas razões básicas. Em primeiro lugar, o consenso geral de que os riscos serão muito menores e os benefícios muito maiores se os nossos semelhantes compartilharem conosco certos conhecimentos e convicções básicas. Em segundo lugar, num país que tem instituições democráticas, há outra consideração importante: a democracia provavelmente não funcionará, a não ser em escala local muito pequena, quando o povo é parcialmente analfabeto.<sup>791 792</sup>

É importante admitir que a educação geral não constitui apenas, e talvez nem principalmente, um problema de comunicação do conhecimento. São necessários certos padrões comuns de valores e, embora uma ênfase exagerada desta necessidade possa produzir conseqüências muito antiliberais, a coexistência pacífica seria obviamente

impossível sem esses padrões. Isto não representa um problema sério em comunidades antigas, com uma população predominantemente nativa; entretanto,, há casos, como os Estados Unidos durante o período de imigração em massa, em que a situação pode tornar-se muito complicada. Aparentemente, os Estados Unidos não se teriam transformado em um verdadeiro “cadinho social” e provavelmente enfrentariam problemas extremamente complexos, caso não fosse adotada uma política de “americanização” pelo sistema de escolas públicas.

Entretanto, o fato de que toda educação deve ser norteada por valores definidos é também causa de autênticas ameaças à liberdade em qualquer sistema de educação pública. É preciso admitir que, a esse respeito, a maioria dos liberais do século XIX se orientou por uma ingênua e exagerada confiança nos efeitos da simples transmissão do conhecimento. Em seu liberalismo racionalista, eles costumavam defender a educação de todos como se a difusão do conhecimento pudesse resolver os principais problemas e como se fosse necessário apenas transmitir às massas aquele pequeno conhecimento adicional de que a classe culta já dispunha, para permitir que a “vitória sobre a ignorância” iniciasse uma nova era. Não há razão para supor que, se em qualquer momento o conhecimento superior de alguns fosse posto ao alcance de todos, o resultado seria uma sociedade muito melhor. Conhecimento e ignorância são conceitos muito relativos, e é bastante improvável que o desnível de conhecimento existente em determinada época entre as pessoas mais e menos cultas de uma sociedade possa influir de maneira tão decisiva sobre seu caráter. [793](#)

## 2. A Educação e o Estado

Se aceitarmos as razões com as quais se costuma justificar a educação compulsória, ainda teremos de resolver os seguintes problemas: Como deve ser proporcionada tal educação? Em que grau ela deve ser proporcionada a todos? Como devem ser selecionadas as pessoas que terão acesso a um grau maior de educação e quem custeará os gastos? É provável que a adoção da educação compulsória implique necessariamente que, no caso das famílias com extrema dificuldade em arcar com os custos da educação, esta deva ser subsidiada por fundos públicos. Entretanto, ainda é preciso decidir até que nível a educação será custeada por fundos públicos e de que maneira deve ser proporcionada. Do ponto de vista histórico, a educação obrigatória foi em geral precedida pela decisão do governo de criar novas oportunidades pela implantação de escolas públicas. As primeiras experiências com a educação obrigatória, como na Prússia no início do século XVIII, na verdade se limitavam aos distritos que o governo dotara de escolas. Não há dúvida de que isto facilitou a difusão da educação para todos. Seria realmente difícil impor o ensino a um povo pouco familiarizado com suas instituições e vantagens. Isto não significa, entretanto, que a educação obrigatória ou mesmo a educação financiada pelo Estado, atualmente, exija que as instituições educacionais sejam por este administradas.

É bastante curioso observar que um dos primeiros sistemas em que a educação obrigatória foi acompanhada pelo custeio da maioria das instituições educacionais pelo Estado teve como criador um dos grandes defensores da liberdade individual, Wilhelm von Humboldt, apenas quinze anos depois de ele próprio haver afirmado que a educação pública era prejudicial, porque impedia a variedade de graus de progresso individual, e desnecessária porque, numa nação livre, nunca faltariam instituições educacionais. Ele afirmara, então: “Parece-me que a educação ultrapassa totalmente os limites aos quais a ação política se deveria restringir”.<sup>794</sup> Contudo, as dificuldades enfrentadas pela Prússia durante as Guerras Napoleônicas e as necessidades de defesa nacional fizeram-no abandonar sua posição inicial. O desejo de “desenvolvimento da personalidade individual, respeitando a maior variedade possível”, que havia inspirado sua obra original, tornou-se secundário quando a aspiração de criar um Estado fortemente organizado o levou a dedicar grande parte de sua vida à estruturação de um sistema de educação pública que se tornou modelo para o resto do mundo. É inegável que o nível geral de educação assim alcançado pela Prússia foi uma das principais causas de sua rápida ascensão econômica e, mais tarde, de toda a Alemanha. No entanto, poderíamos perguntar se este sucesso não custou caro demais. O papel desempenhado pela Prússia durante as gerações seguintes nos faz duvidar que o famoso mestre prussiano tenha prestado uma contribuição tão importante para o mundo, ou mesmo para a Prússia.

A própria magnitude do poder exercido sobre a mente humana, que um sistema de educação altamente centralizado e dominado pelo governo coloca nas mãos das autoridades, deveria fazer-nos pelo menos hesitar antes de aceitá-lo. Até certo ponto, os argumentos invocados para justificar a educação compulsória também exigem que o governo determine em parte o conteúdo dessa educação. Como já dissemos, há circunstâncias em que se justifica que as autoridades ofereçam uma base cultural comum a todos os cidadãos. Contudo, devemos lembrar que a educação pública cria problemas como o da segregação dos negros nos Estados Unidos - difíceis questões de minorias étnicas ou religiosas que surgem quando o governo assume o controle dos principais instrumentos de transmissão da cultura. Em Estados de diversas nacionalidades, a principal fonte de atrito entre elas tende a ser o problema relativo a qual delas deva controlar o sistema educacional. Para quem viu isso acontecer em países como o Império Austro-Húngaro, é melhor que algumas crianças fiquem sem uma educação formal do que morram lutando para decidir quem deve controlar o sistema educacional.<sup>795</sup>

Entretanto, mesmo em Estados etnicamente homogêneos, é justificável o argumento de que não se deve confiar ao governo o amplo controle do conteúdo da educação que deterá se administrar a maioria das escolas acessíveis às grandes massas. Mesmo que a educação fosse uma ciência que nos proporcionasse o melhor método para alcançar certos objetivos, não seria desejável que os métodos mais recentes fossem aplicados universalmente, excluindo-se outros - e muito menos que tais objetivos fossem uniformes. Contudo, pouquíssimos problemas educacionais constituem questões científicas, no

sentido de poderem ser decididos por meio de testes objetivos. Na maioria dos casos, trata-se de meras questões de valor ou, pelo menos, questões em que a única razão pela qual se deve confiar na opinião de certas pessoas é o bom senso que tenham demonstrado em outras matérias. De fato, a simples possibilidade de, com um sistema de educação pública, toda a instrução primária passar a ser dominada pelas teorias de determinado grupo que realmente acredita ter soluções científicas para aqueles problemas (conforme vem acontecendo em grande medida nos Estados Unidos, nos últimos trinta anos) deveria ser suficiente para alertar-nos sobre os riscos da submissão completa do sistema de educação a uma autoridade central.

### **3. Financiamento e Gestão Estatal da Educação**

Na verdade, quanto mais conscientes estivermos do poder que a educação pode exercer sobre a mente humana, mais convencidos devemos estar do perigo de entregar esse poder a uma única autoridade. Mas, mesmo que não acreditemos que a educação traga tantos benefícios à espécie humana, como pensava a maioria dos liberais racionalistas do século XIX, o simples reconhecimento desse poder levar-nos-ia a conclusões quase totalmente opostas às daqueles pensadores. E, se atualmente uma das razões pelas quais deve existir a maior variedade de oportunidades de educação é a de que, na verdade, sabemos muito pouco sobre aquilo que diferentes técnicas educacionais podem realizar, ela se justificaria ainda mais se tivéssemos um conhecimento maior dos métodos que podem proporcionar certos tipos de resultados - como em breve poderá ocorrer.

No campo da educação, mais talvez do que em qualquer outro, é provável que as maiores ameaças à liberdade advenham do desenvolvimento de técnicas psicológicas capazes de nos dotar, em breve, de um poder de controle da mente humana jamais experimentado. Mas, embora represente uma terrível tentação o conhecimento daquilo que se pode fazer com os seres humanos, desde que seja possível controlar as condições de seu desenvolvimento, não significa necessariamente que nos ajudará a produzir seres humanos melhores do que os que se desenvolvem livremente. É extremamente duvidoso que, se pudéssemos produzir os tipos humanos supostamente necessários à sociedade, isto constituiria um benefício. Não é de todo improvável que o grande problema nesta área seja, em breve, impedir a utilização dos poderes de que dispomos e que podem constituir uma irresistível tentação para os que consideram o resultado do controle deliberado sempre superior ao que é espontâneo. Sem dúvida, logo poderemos chegar à conclusão de que o governo deve deixar de ser o principal transmissor de educação, para se tornar um protetor imparcial do indivíduo contra o uso dos poderes resultantes de novas descobertas.

Hoje, mais do que nunca, não só é indefensável a idéia de que o governo deve administrar as escolas como também não mais se justifica a maioria dos argumentos antes apresentados em seu favor. Embora tais argumentos talvez fossem aplicáveis às

condições do passado, hoje, como as tradições e instituições da educação universal estão firmemente implantadas e como a maioria dos problemas criados pela distância já foi resolvida pelo transporte moderno, não é mais necessário que a educação seja não só financiada mas também ministrada pelo governo.

Conforme mostrou o professor Milton Friedman,<sup><796></sup> hoje seria plenamente viável custear as despesas de educação com fundos públicos sem manter escolas do governo, dando aos pais vales que cobrissem os custos da educação de cada criança e que pudessem ser usados para pagar as escolas de sua preferência. Poderia ser ainda recomendável que o governo abrisse diretamente escolas em comunidades isoladas, onde o número de crianças é restrito demais (e os custos médios da educação, portanto, demasiado altos) para justificar a existência de escolas particulares. Mas, no que se refere à grande maioria da população, certamente seria possível deixar que a educação fosse inteiramente organizada e administrada pela iniciativa privada, incumbindo-se o governo apenas do financiamento básico e de fixar um padrão mínimo para todas as escolas onde os vales fossem utilizados. Outra significativa vantagem desse plano é que os pais não se defrontariam mais com o problema de ou aceitar o tipo de educação proporcionado pelo governo ou ter de arcar com os custos totais de uma educação diferente e um pouco mais cara; e, no sistema proposto, caso os pais escolham uma escola que não seja do padrão comum, eles terão de pagar apenas o custo adicional.

## 4. Educação e Igualdade

Questão mais difícil é decidir até que nível a educação seria custeada pelos fundos públicos e quem deveria ser beneficiado por ela além do mínimo garantido a todos. Indubitavelmente, o número de pessoas cuja contribuição para as necessidades comuns poderá aumentar com a extensão da educação, de modo a justificar o custo, sempre representará uma pequena parcela da população total. Além disso, é evidente que não dispomos de métodos para prever quem realmente se beneficiará com o investimento feito em sua educação superior. E, independentemente dos nossos esforços, é inevitável que muitos dos que receberem uma educação superior obtenham mais tarde vantagens materiais em relação a outros apenas porque alguém decidiu investir em sua educação, e não porque tiveram maior capacidade ou foram mais aplicados.

Não nos deteremos em examinar até que nível a educação deve ser proporcionada a todos ou qual deve ser a duração do período escolar obrigatório. A resposta depende em parte de circunstâncias especiais, como a riqueza geral da comunidade, o caráter de sua economia e, talvez, mesmo as condições climáticas que influem sobre a puberdade. Em comunidades mais ricas, o problema normalmente não é mais o grau de escolaridade que aumentará a eficiência econômica, mas como as crianças podem empregar seu tempo até que tenham condições de ganhar a vida, de uma forma que mais tarde as ajudará a utilizar melhor suas horas de lazer.

A questão realmente importante é como selecionar as pessoas cuja educação deve ir além do mínimo geral. Os custos da extensão da educação, em termos de recursos materiais e muito mais em termos de recursos humanos, são tão grandes, mesmo para um país rico, que o desejo de proporcionar educação superior a uma ampla faixa da população sempre entrará em conflito, de algum modo, com o desejo de ampliar a educação para todos. Também é provável que uma sociedade disposta a obter um máximo de retornos econômicos de gastos limitados com educação deva pensar em oferecer educação superior a uma elite relativamente pequena;<sup>797</sup> atualmente, isto implicaria aumentar a parcela da população que recebe o nível mais avançado de educação ao invés de ampliar a educação para um grande número de pessoas. Contudo, em um sistema de-educação pública, isto não parece exequível numa democracia, nem seria aconselhável que as autoridades determinassem quem deve ter acesso a tal educação.

Da mesma forma que em outros campos, o subsídio da educação superior (bem como da pesquisa) pela comunidade não se deve justificar pelos benefícios que ela proporciona aos que a recebem, mas pelas vantagens que resultam para a comunidade em geral. Portanto, não se justifica o subsídio governamental a qualquer tipo de treinamento vocacional, porque o fato de que um preparo melhor se refletirá em melhores salários poderá ser usado para medir as vantagens de se investir em treinamento deste tipo. Grande parte do aumento da renda que é possível auferir em ocupações que exigem tal treinamento constituirá tão-somente um retorno sobre o capital nele investido. A melhor solução seria talvez que as pessoas presumivelmente aptas a proporcionar os maiores retornos para tais investimentos pudessem tomar emprestado o capital necessário, pagando-o mais tarde com uma parcela do aumento de sua renda, embora tal esquema possa esbarrar em consideráveis dificuldades práticas.<sup>798</sup>

A situação é algo diferente, entretanto, onde é improvável que os custos de uma educação superior produzam um aumento correspondente do preço pelo qual os serviços dos indivíduos melhor treinados podem ser vendidos a outros indivíduos (como no caso da medicina, do direito, da engenharia, etc.) e o objetivo é a difusão do conhecimento a toda a comunidade. Os benefícios que uma comunidade recebe de seus cientistas e estudiosos não podem ser medidos com base no preço pelo qual tais homens podem vender seus serviços, já que grande parte de sua contribuição se torna disponível a todos, gratuitamente. Portanto, justifica-se auxiliar pelo menos algumas das pessoas que demonstram aptidão e inclinação para tais estudos.

Entretanto, supor que todas as pessoas intelectualmente capazes de adquirir uma educação superior tenham direito a ela é outra questão. Não é de modo algum evidente que seja do interesse geral dar a todas as pessoas especialmente inteligentes acesso a um nível de educação bastante elevado, nem que todas essas pessoas obteriam vantagens materiais graças a esse tipo de educação, nem mesmo que tal educação deva ser restrita às pessoas com indiscutível capacidade intelectual, ou que se torne o meio de acesso normal ou mesmo exclusivo a uma posição mais elevada. Conforme foi observado

recentemente, isto contribuiria para criar uma divisão ainda maior entre as classes e os menos dotados correriam o risco de ser negligenciados se os mais inteligentes fossem escolhidos para ascender à classe rica e se se tornasse não apenas uma suposição mas um fato que as pessoas relativamente pobres fossem menos inteligentes. Há outro problema que assumiu sérias proporções em alguns países europeus e do qual não nos devemos esquecer: o número excessivo de intelectuais em relação ao número de empregos. Poucas ameaças à estabilidade política são tão graves quanto a existência de uma intelectualidade proletarizada que não encontra meios de utilizar seu conhecimento.

O problema geral com que nos defrontamos em relação à educação superior é, portanto, o seguinte: certos jovens devem ser selecionados, segundo algum critério, numa idade em que não se pode saber ao certo quem tirará maior proveito, para receber uma educação que lhes permitirá obter renda maior que os outros; e, para justificar o investimento, eles devem ser selecionados de forma que, em geral, façam jus a uma renda maior. Finalmente, temos de aceitar o fato de que, como normalmente outras pessoas precisarão pagar pela educação, os que dela se beneficiam estarão usufruindo de uma vantagem “imerecida”.

## 5. Problemas da Educação Superior

Nos últimos tempos, as dificuldades inerentes a esse problema cresceram bastante e uma solução razoável tornou-se quase impossível, dada a crescente utilização da educação pública como instrumento de uma política de objetivos igualitários. Embora se admita defender na medida do possível a garantia de oportunidades de educação superior às pessoas que provavelmente tirarão maior proveito dela, o controle do governo sobre a educação foi em grande parte utilizado para igualar as perspectivas para todos, o que é muito diferente. Embora os defensores do igualitarismo normalmente protestem contra a acusação de que seu objetivo é uma forma de igualdade artificial, que privaria algumas pessoas das vantagens que não podem ser proporcionadas a todos, a atual filosofia educacional mostra claramente que a tendência é realmente esta. Em geral esta posição igualitária não é explicitamente defendida como acontece na influente obra de R. H. Tawney, *Equality*, na qual o autor afirma que seria injusto “gastar com menos liberalidade na educação dos menos dotados do que na dos inteligentes”. No entanto, as duas conflitantes posições, a de igualar as oportunidades e a de adaptar as oportunidades à capacidade (o que, como sabemos, nenhuma relação tem com o mérito no sentido moral), foram totalmente confundidas na maioria dos países.

Quanto à educação pública, deve-se admitir que é possível justificar o tratamento igualitário para todos. Quando, porém, ao mesmo tempo, este ponto de vista é contrário ao oferecimento de vantagens especiais às pessoas mais dotadas, quer dizer, de fato, que todas as crianças devem receber a mesma educação e ninguém deve ter o que não pode

ser dado a todos. Se posta em prática de maneira coerente, a idéia significa que não se deve gastar com a educação de uma criança mais do que se vai gastar com a educação de qualquer outra. Se isto fosse a consequência necessária do sistema de educação pública, constituiria uma razão muito forte para se impedir o governo de assumir a educação além do nível primário, que pode ser efetivamente oferecido a todos, e para se deixar que a educação colegial e a superior sejam ministradas por escolas privadas.

De qualquer modo, o fato de certas vantagens precisarem ser restritas a alguns não significa que uma única autoridade deva ter poder exclusivo para decidir quem merece obtê-las. É improvável que esse poder decisório nas mãos da autoridade implique, a longo prazo, uma elevação de nível da cultura e que com isto as condições sociais se tornem mais satisfatórias ou justas. Com respeito à primeira questão, é óbvio que nenhuma autoridade deve poder julgar com exclusividade o valor de determinado tipo de educação e o nível de investimento em oportunidades de instrução superior ou de outra espécie. Numa sociedade livre, não há - nem pode haver - um único critério pelo qual se possa decidir sobre a importância relativa de objetivos diferentes ou sobre a relativa conveniência de métodos diferentes. Em nenhum outro campo, talvez, a contínua existência de caminhos, alternativos é tão importante como no da educação, pois sua função é preparar os jovens para um mundo em constante transformação.

Com relação à justiça, devemos ter em mente que os que mais “merecem” uma educação superior, do ponto de vista do interesse geral, não são necessariamente os que conquistaram o maior mérito subjetivo graças ao esforço e ao sacrifício. Assim como os acidentes ambientais, a capacidade natural e as aptidões inatas são “vantagens injustas” e limitar as vantagens da educação superior às pessoas que, seguramente, tirarão o melhor proveito dela aumentará, em vez de diminuir, a discrepância entre o *status* econômico e o mérito subjetivo.

O desejo de eliminar os efeitos do acaso, que está na raiz da questão da “justiça social”, só pode ser realizado no campo da educação, assim como em outros, com a eliminação de todas as oportunidades que não estão sujeitas ao controle deliberado. Mas a evolução da civilização depende em grande parte do melhor aproveitamento que os indivíduos fazem de eventuais acidentes, bem como das vantagens essencialmente imprevisíveis que certo tipo de conhecimento em novas circunstâncias proporcionará a um indivíduo e não a outros.

Por mais louváveis que sejam os motivos das pessoas que desejam, por amor à justiça, que todos comecem a partir do mesmo patamar, esse ideal é literalmente impossível de se atingir. Além disso, pensar que ele foi realizado, mesmo parcialmente, só pode tornar a situação pior para os menos dotados. Embora seja plenamente justificável a eliminação de todos os obstáculos artificiais que as instituições existentes podem colocar no caminho de algumas pessoas, não é possível nem desejável compelir todos a começar no mesmo patamar, pois isto só pode ocorrer se privarmos algumas pessoas das possibilidades que

não podem ser proporcionadas a todos. Embora queiramos que as oportunidades de todos sejam as maiores possíveis, certamente reduziríamos as da maioria se impedíssemos que elas fossem maiores que as dos menos dotados. Afirmar que todos os que vivem na mesma época em determinado país devem começar a partir do mesmo ponto é tão incompatível com uma civilização em desenvolvimento quanto afirmar que este tipo de igualdade deve ser garantido a pessoas que vivem em épocas e lugares diferentes.

Pode ser do interesse da comunidade dar a algumas pessoas que demonstram capacidade excepcional para estudos acadêmicos ou científicos a oportunidade de segui-los, independentemente da situação financeira de suas famílias. Mas isto não significa que tal oportunidade constitua um direito; nem significa que somente aqueles cujas capacidades excepcionais podem ser confirmadas devam ter a oportunidade ou que ninguém deva tê-la a menos que possa ser garantida a todos que são aprovados nos mesmos testes objetivos.

Nem todas as qualidades que permitem a uma pessoa prestar contribuições especiais podem ser avaliadas mediante exames ou testes; e é mais importante que pelo menos a algumas pessoas, das que têm essas qualidades, se dê uma oportunidade do que esta ser oferecida a todos os que atendem às mesmas condições. Uma apaixonada sede de conhecimentos, ou uma inusitada combinação de interesses, pode ter maior relevância do que dons mais evidentes ou capacidades mensuráveis; e uma base sólida de conhecimentos e interesses gerais ou um grande amor pelo conhecimento gerado pelo ambiente familiar normalmente contribuem mais para realizações concretas do que a capacidade natural. O fato de haver pessoas que desfrutam das vantagens de um ambiente familiar favorável é um bem da sociedade que as políticas igualitárias podem destruir, mas que não pode ser utilizado sem criar desigualdades “imerecidas”. E, como o amor ao conhecimento é um traço que provavelmente será transmitido pela família, deveríamos deixar que os pais que dão muita importância à educação a assegurassem a seus filhos com sacrifícios materiais, ainda que, por outros padrões, tais jovens aparentemente a mereçam menos que outros que não irão recebê-la.<sup><9)</sup>

<sup>9</sup> Um problema que ainda não recebeu atenção no atual sistema é o do jovem que demonstra uma sede apaixonada de conhecimento, sem revelar talento especial nas matérias escolares básicas. Tal sede de conhecimento deveria também ser levada em conta, e a oportunidade de trabalhar para custear os estudos numa universidade não resolve verdadeiramente o problema deste jovem no nível superior. Sempre me pareceu que se justificaria plenamente a existência de instituições que preencham as funções dos mosteiros do passado, onde as pessoas interessadas podiam dedicar todo o seu período de formação aos estudos, sob a condição de renunciar a muitos confortos e prazeres da vida.

## **6. Uma Nova Ordem Hierárquica?**

A idéia de que a educação deve ser proporcionada apenas aos indivíduos de comprovada capacidade faz toda a população passar a ser classificada segundo determinado teste

objetivo e leva a prevalecer em todo o sistema educacional um conjunto de conceitos quanto ao tipo de pessoa que estaria qualificado para se beneficiar com a educação superior. Isto implica uma ordenação oficial das pessoas numa hierarquia, em que o gênio oficial fica no topo e o idiota oficial no último degrau, hierarquia bastante agravada pelo fato de se supor que ela expressa “mérito” e determinará o acesso às oportunidades em que o valor se pode revelar. Sempre que se adota exclusivamente um sistema de educação pública por motivos de “justiça social”, será aplicado um único conceito de educação superior - e portanto dos requisitos necessários para ter acesso a ela - e a circunstância de uma pessoa ter recebido educação superior indicará presumivelmente que ela a “mereceu”.

Na educação, como em outros campos, o fato de que a comunidade tem interesse em auxiliar alguns não deve ser interpretado como se somente aqueles que, segundo certas premissas, parecem merecer o auxílio dos fundos públicos devem ter acesso à educação superior, nem que se deva proibir indivíduos ou grupos de auxiliar determinadas pessoas por outras razões. É recomendável conceder uma oportunidade a alguns membros de cada um dos diferentes grupos da população, mesmo que os melhores de certos grupos pareçam menos qualificados do que membros de outros grupos que não tiveram tal oportunidade. Por isto, não se deve impedir que as diferentes organizações locais, religiosas, profissionais ou étnicas auxiliem alguns de seus membros jovens, de forma que aqueles que recebem uma educação superior representem os diversos grupos, mais ou menos em proporção à importância que estes dão à educação.

É, no mínimo, duvidoso que uma sociedade em que as oportunidades educacionais fossem universalmente outorgadas segundo a suposta capacidade se tornasse mais tolerável para as pessoas que fracassaram do que uma sociedade em que o acaso desempenhasse um papel importante em termos de nascimento. Na Grã-Bretanha, onde a reforma implantada no pós-guerra na área do ensino deu grandes passos no sentido de estabelecer um sistema baseado na suposta capacidade, as consequências já começam a preocupar. De acordo com um recente estudo sobre a mobilidade social, a partir de agora, “a nova elite nascerá nas escolas secundárias oficiais, uma elite ainda mais imune à contestação, porque é selecionada segundo a ‘avaliação da inteligência’. O processo de seleção tenderá a reforçar o prestígio de ocupações que já gozam de destaque em termos de *status* social e a dividir a população em segmentos que muitos podem considerar, e de fato já consideram, tão diferentes como ovelhas de cabras. O fato de uma pessoa não haver freqüenta-do uma escola secundária do Estado implicará uma forma de desqualificação mais grave do que no passado, quando todos sentiam a desigualdade social existente no sistema educacional. E o ressentimento pode tornar-se mais agudo quando determinado indivíduo percebe que, de certa forma, o processo seletivo que não permitiu seu acesso à escola secundária é válido. Nesse caso, a justiça aparente pode ser mais difícil de suportar do que a injustiça”. [799](#) [800](#) Ou, conforme observou outro autor britânico de maneira mais geral: “Trata-se de um inesperado resultado do Estado do Bem-Estar Social que, em lugar de diminuir a rigidez do padrão social, contribui para

aumentá-la”. (11)

Devemos procurar ampliar as oportunidades para todos, por todos os meios ao nosso alcance. Más é preciso fazê-lo tendo plena consciência de que isto provavelmente favorecerá as pessoas mais capazes de se beneficiar dessas oportunidades, contribuindo freqüentemente para aumentar as desigualdades no período inicial. Se a reivindicação de “igualdade de oportunidade” levar à tentativa de eliminar tais “vantagens injustas”, só será prejudicial.

Tudo que torna um indivíduo diferente do outro, em função de dons naturais ou de oportunidades, cria vantagens “injustas”. Mas, como a principal contribuição de qualquer indivíduo consiste em fazer o melhor uso dos acidentes com os quais se depara, o sucesso, em grande parte, será uma questão de sorte.

## **7. As Universidades e a Pesquisa**

Ao nível mais elevado, a difusão do conhecimento pela instrução torna-se inseparável do progresso do conhecimento por meio da pesquisa. A introdução aos problemas que se encontram nas fronteiras do conhecimento só pode ser confiada a homens cuja função básica é a pesquisa. As universidades do século XIX, especialmente as localizadas no continente europeu, transformaram-se, na realidade, em instituições que, em sua melhor expressão, ofereciam a educação como um subproduto da pesquisa e onde os estudantes adquiriam experiência trabalhando como aprendizes junto a cientistas ou estudiosos. Desde essa época, com o aumento do volume de conhecimento que é preciso dominar para que se possa alcançar as fronteiras do saber e também com o aumento do número de estudantes que freqüentam universidades embora sem pretender chegar a um estágio tão avançado, o caráter destas instituições mudou muito. A maior parte da ainda chamada “instrução em nível universitário”, hoje, é em forma e substância mera continuação da instrução escolar. Apenas as universidades que oferecem cursos a nível de mestrado e doutoramento - e, na verdade, apenas as melhores dentre elas - ainda se dedicam principalmente às atividades que caracterizaram as universidades européias do século passado.

Contudo, não há razão para pensarmos que hoje não precisamos, tanto quanto no passado, do estudo de mais alto nível. O padrão geral da vida intelectual de um país ainda depende principalmente desse tipo de estudo. E, embora no campo das ciências experimentais estas necessidades estejam sendo atendidas pelos institutos de pesquisa em que jovens cientistas passam por períodos de aprendizado, subsiste o perigo de em alguns campos de estudo a extensão democrática da educação ser prejudicial à realização do trabalho original que mantém vivo o conhecimento.

O número supostamente inadequado de especialistas com formação universitária

existente hoje no mundo ocidental<sup>801</sup> preocupa muito menos, talvez, do que a formação de um número inadequado de indivíduos realmente preparados. E, embora a situação - pelo menos nos Estados Unidos, e em grau cada vez maior também em outros países - deva ser atribuída principalmente à preparação imprópria das escolas e à linha utilitarista de instituições que se preocupam antes de mais nada em dar uma formação profissional, não devemos esquecer a tendência dos regimes democráticos de conceder melhores oportunidades materiais a um grande número de pessoas, em prejuízo do progresso do conhecimento, que sempre será uma tarefa limitada a um grupo relativamente reduzido de pessoas e que, sem dúvida, mais que qualquer outra, merece a atenção do público.

A razão de ainda parecer provável que instituições como as velhas universidades, dedicadas à pesquisa e ao ensino nas fronteiras do saber, continuarão sendo os principais mananciais de novos conhecimentos é que somente elas podem oferecer a necessária liberdade quanto à escolha de matérias e aqueles contatos entre representantes de diferentes disciplinas que propiciam as melhores condições para a concepção e execução de novas idéias. Por mais que o ritmo do progresso em determinada direção possa ser acelerado pela organização deliberada do trabalho em torno de um objetivo prefixado, os passos decisivos e imprevisíveis do progresso geral normalmente não ocorrem na busca de metas específicas, mas na exploração das oportunidades que a combinação acidental de conhecimento e dons específicos, bem como circunstâncias e contatos especiais, colocou no caminho de um indivíduo. Embora as instituições de pesquisa especializada possam ser as mais eficientes para todas as tarefas na área da “ciência aplicada”, a pesquisa institucional é sempre, de alguma maneira, pesquisa dirigida, cuja meta é determinada pelo equipamento especializado, pelo tipo e composição da equipe de trabalho e pelo objetivo concreto ao qual a instituição se dedica. Mas na pesquisa “pura”, nas fronteiras do conhecimento, freqüentemente não há matérias ou campos fixos e os progressos decisivos devem-se, em geral, ao desprezo pela divisão convencional de disciplinas.

## 8. A Liberdade Acadêmica

A questão do custeio do progresso do conhecimento, portanto, está intimamente relacionada à da “liberdade acadêmica”. As concepções às quais se aplica o termo desenvolveram-se nos países do continente europeu, nos quais as universidades geralmente eram instituições do Estado; por isso, referiam-se quase exclusivamente à intervenção política no trabalho de tais instituições.<sup>802</sup> O verdadeiro problema, entretanto, é muito mais amplo. Concentrar o planejamento e a orientação de toda a pesquisa nas mãos de um senado composto dos mais famosos cientistas e estudiosos é quase tão desaconselhável quanto centralizá-los nas mãos de autoridades menos ligadas à área. Embora seja natural que o cientista se oponha a qualquer interferência em sua escolha ou busca pessoal dos assuntos de pesquisa quando a intromissão é motivada por considerações que lhe parecem irrelevantes, isto poderia ser ainda menos prejudicial se

houvesse uma multiplicidade de instituições desse tipo, cada uma sujeita a diferentes pressões externas, do que se todas elas devessem obedecer a uma única concepção daquilo que, em dado momento, corresponderia ao interesse da ciência.

Naturalmente, liberdade acadêmica não significa que todo cientista deva fazer o que lhe parece mais recomendável. Tampouco significa a autonomia da ciência como um todo. Ao contrário, seu sentido é o de que deve haver o maior número possível de centros de trabalho independentes, onde pelo menos as pessoas que se revelaram capazes de promover o desenvolvimento do conhecimento e mostraram dedicação ao seu trabalho podem determinar os assuntos nos quais empregarão suas energias e onde podem expor suas conclusões, sejam elas do agrado de seu empregador (ou do público em geral), ou não. <sup>(803)</sup>

Na prática, equivale a dizer que os estudiosos que demonstraram sua competência perante os colegas - e que por essa razão foram designados para ocupar cargos superiores, nos quais podem determinar tanto seu próprio trabalho como o de seus colaboradores - devem ter garantia de estabilidade. É um privilégio conferido por argumentos semelhantes aos que justificam a estabilidade do cargo de juiz; privilégio que não é outorgado para beneficiar o indivíduo, mas porque, com toda razão, se acredita que os ocupantes de tais postos servem melhor aos interesses públicos se estiverem protegidos da pressão da opinião externa. Obviamente, não é um privilégio ilimitado e significa meramente que, uma vez concedido, não poderá ser retirado, a não ser por causas especificamente previstas no momento de sua nomeação.

Não há motivo para que, em novas nomeações, tais termos não sejam alterados, na medida em que adquirimos outras experiências, embora a nova situação não possa afetar as pessoas que já têm aquilo que nos Estados Unidos se chama de “estabilidade no cargo”. Por exemplo: a experiência recente parece sugerir que as cláusulas de uma nomeação deveriam especificar que o ocupante de tal posição poderá perder o privilégio se, com pleno conhecimento de causa, participar ou colaborar com qualquer movimento contrário aos princípios em que se baseia esse privilégio. A tolerância não deve chegar ao ponto de permitir que se advogue a intolerância. É este o motivo pelo qual, em minha opinião, não se deve dar “estabilidade” a um comunista, embora, desde que ele tenha sido designado sem restrições explícitas, deva ser respeitado em seu posto, como acontece com qualquer outra nomeação semelhante.

Entretanto, tudo isso se aplica somente ao privilégio especial da “estabilidade”. Deixando de lado as considerações pertinentes à “estabilidade”, não se justifica que alguém reivindique como direito a liberdade de fazer ou ensinar o que quiser ou, por outro lado, que exista um regulamento sumário afirmando que defensores de determinadas idéias devem ser universalmente excluídos. Embora uma instituição que vise a manter um alto nível possa atrair grandes talentos somente se permitir até a seus membros mais jovens uma ampla gama de objetivos e opiniões, ninguém tem direito a emprego em uma

instituição independentemente de seus interesses e opiniões pessoais.

## 9. O Aspecto Financeiro e Organizacional da Pesquisa

A necessidade de proteger instituições de ensino dos tipos mais grosseiros de interferência de interesses políticos ou econômicos é tão reconhecida, hoje, que não há muito perigo quando se trata de instituições conceituadas. No entanto, na área das ciências sociais, a necessidade de vigilância é maior, pois aí as pressões normalmente são exercidas em nome de objetivos altamente idealistas e amplamente aceitos. Pressões contra uma opinião impopular são mais prejudiciais do que a oposição a uma opinião popular. Devemos lembrar, a título de advertência, que até Thomas Jefferson pensava que, em matéria de ciência política, Os princípios ensinados e os livros utilizados pela Universidade de Virgínia deveriam ser selecionados pelas autoridades, já que, segundo ele, o professor seguinte poderia ser “partidário da caduca escola federalista”.<sup>804</sup>

Hoje, entretanto, o perigo não está tanto na óbvia interferência externa como no crescente domínio que as necessidades de financiamento da pesquisa, cada vez maiores, proporcionam aos que detêm o controle da distribuição das verbas. A ameaça real aos interesses do progresso científico é representada pelo fato de que alguns cientistas acreditam no ideal da administração centralizada e unificada de todos os empreendimentos científicos, à qual se poderia subordinar o próprio controle financeiro. Embora a primeira grande investida em nome da planificação da ciência, feita sob forte influência marxista, na década de 30, tenha sido repelida com sucesso <sup>805</sup> e os debates aos quais deu motivo hajam levado a uma ampla conscientização da importância da liberdade neste campo, parece provável que as tentativas de “organizar” o esforço científico e orientá-lo visando a certos objetivos voltem a aparecer sob outras formas.

Os visíveis êxitos conseguidos pelos russos em certos campos, que estão na raiz do renovado interesse pela organização deliberada das atividades científicas, não deveriam ter-nos surpreendido nem constituir motivo para alterarmos nossa opinião sobre a importância da liberdade. É inegável que qualquer objetivo ou um número limitado de objetivos, se reconhecidamente factíveis, provavelmente serão realizados com maior rapidez caso lhes seja dada prioridade numa distribuição centralizada dos recursos. É por isso que uma organização totalitária terá possivelmente eficiência numa guerra curta e que um governo desse tipo é tão perigoso quando está em condições de escolher o momento mais favorável para a guerra. Mas não significa que o progresso do conhecimento em geral será mais rápido se todos os esforços se concentrarem nos objetivos que no momento parecem os mais importantes, nem que, a longo prazo, a nação cujos esforços foram organizados de maneira mais deliberada será a mais forte. <sup>(806)</sup>

Outro fator que corrobora a idéia da superioridade da pesquisa planejada é a concepção, de certa forma exagerada, do grau em que a indústria moderna deve seu progresso ao trabalho de equipe organizado nos grandes laboratórios industriais. Na verdade,

conforme ficou provado há pouco tempo, de maneira relativamente detalhada,<sup>(807)</sup> mesmo com relação aos principais progressos tecnológicos dos últimos tempos, a pesquisa tem sido fruto, em proporção muito maior do que se costuma pensar, de esforços individuais, freqüentemente a partir de um interesse amadorístico, ou de pessoas que foram levadas a realizá-la por acaso. E aquilo que seria válido para a ciência aplicada será ainda mais válido em termos de pesquisa pura, em que os progressos importantes são, por natureza, mais difíceis de prever. Realmente, neste campo, pode ser perigoso enfatizar, como costuma acontecer, o trabalho de equipe e a cooperação e é possível que o maior individualismo do cientista europeu (em parte, pelo fato de o europeu estar menos acostumado a uma maciça ajuda econômica e, portanto, não depender tanto dela) o coloque em uma posição de vantagem em relação ao cientista americano, na esfera mais original da pesquisa pura.

A aplicação mais importante de nossas principais teses é talvez a idéia de que os progressos do conhecimento provavelmente sejam mais rápidos quando os objetivos científicos não são determinados por uma concepção unificada quanto à sua utilidade social e quando cada homem capaz pode dedicar-se às tarefas que lhe parecem oferecer as melhores possibilidades de prestar alguma contribuição. Quando tal oportunidade não pode ser dada garantindo-se a todos os estudantes qualificados a possibilidade de decidir como utilizar seu próprio tempo - conforme vem acontecendo cada vez mais no campo experimental - e a maioria dos trabalhos exige amplos recursos materiais, as perspectivas de progresso seriam as melhores se o controle dos fundos destinados a este fim não coubesse a uma única autoridade, de acordo com um plano centralizado, mas se encontrasse disperso numa multiplicidade de fontes independentes, de modo que mesmo um pensador não ortodoxo tivesse o ensejo de encontrar apoio.

Embora ainda tenhamos muito que aprender sobre a melhor maneira de gerir fundos independentes reservados ao financiamento da pesquisa e embora também não esteja comprovado que a influência das grandes fundações (com sua inevitável dependência da opinião da maioria e conseqüente tendência a acentuar as mudanças dos modismos científicos) tenha sido tão benéfica como poderia ser, não há dúvida de que a multiplicidade de fundos privados doados por pessoas que se interessam por determinados campos é um dos traços mais promissores nos Estados Unidos. Mas, ainda que a atual legislação tributária possa ter aumentado temporariamente o fluxo desses fundos, não nos devemos esquecer de que as mesmas leis tornam mais difícil a acumulação de novas fortunas e de que, justamente por isso, tais fontes poderão secar no futuro. Como em outros campos, a preservação da liberdade nas esferas da mente e do espírito dependerá da difusão do controle dos meios materiais e da existência de indivíduos em condições de dedicar vultosas somas a propósitos que lhes pareçam importantes.

## 10. “A Evolução do Ser Humano em sua Mais Rica Diversidade”

Em nenhum campo a liberdade é mais necessária do que naquele em que nossa ignorância

é maior - ou seja, nas fronteiras do conhecimento, onde ninguém pode prever qual será o próximo passo. Embora a liberdade tenha sido ameaçada mesmo aí, é neste campo que ainda podemos ter certeza de que a maioria dos homens lutará em sua defesa, no momento em que se der conta dessa ameaça. Se neste livro tratamos principalmente da liberdade em outros campos, é porque hoje frequentemente esquecemos que a liberdade intelectual assenta numa base de liberdade muito maior e não pode existir sem ela. Mas o fim último da liberdade é a ampliação das capacidades nas quais o homem ultrapassa seus antepassados e para a qual convém que todas as gerações procurem contribuir, no sentido de fomentar os progressos do conhecimento e o avanço gradual de princípios morais e estéticos, em que nenhuma autoridade deve ter o direito de impor um conjunto de opiniões sobre o que é certo ou bom e onde apenas a experiência posterior pode decidir o que prevalecerá.

Em última instância, a liberdade mostra seu autêntico valor sempre que o homem se esforça por transcender sua identidade presente, sempre que surge o novo, ficando sua avaliação a cargo do futuro. Os problemas do ensino e da pesquisa trazem-nos de volta, portanto, ao tema básico deste livro, do ponto onde as conseqüências da liberdade e da falta de liberdade são mais remotas e menos visíveis até o ponto onde

elas afetam mais diretamente os valores últimos. E não poderíamos escolher palavras mais adequadas para concluir do que as de Wilhelm von Humboldt, usadas cem anos atrás por John Stuart Mill, como epígrafe de seu ensaio *On Liberty*: “O grande, o fundamental princípio para o qual convergem diretamente todos os argumentos tratados nestas páginas, é a importância absoluta e essencial da evolução humana em sua mais rica diversidade”.<sup>(19)</sup>

<sup>19</sup> Von Humboldt, *op. cit.*

## *POSFÁCIO: Por Que Não Sou Um Conservador*

“Em todos os tempos sempre foram raros os verdadeiros amigos da liberdade, e os triunfos desta[se deveram a minorias que prevaleceram associando-se a grupos cujos objetivos freqüentemente diferiam dos seus; e essa associação, que é sempre perigosa, algumas vezes se revelou desastrosa, ao propiciar aos adversários justos motivos de oposição.” [\(808\)](#)

LORD ACTON

1. Conservadorismo Não Oferece Nenhum Objetivo

## Alternativo

Numa época em que a maioria dos movimentos considerados progressistas advoga uma invasão ainda maior da esfera da liberdade individual, [809](#) aqueles que prezam a liberdade tendem a resistir a essa invasão com todas as suas energias. Ao fazê-lo, geralmente se encontram lado a lado com os que costumam resistir às mudanças. Em questões de política corrente, eles praticamente não têm outra escolha, hoje, senão apoiar os partidos conservadores. Contudo, embora a posição que tentei definir também seja muitas vezes tida como “conservadora”, é bem diferente daquela à qual tradicionalmente se costuma atribuir o termo. Uma situação em que os defensores da liberdade se unem aos verdadeiros conservadores na oposição comum a mudanças que ameaçam igualmente seus ideais diferentes é muito perigosa. Por essa razão, é importante distinguir claramente a posição que tomamos aqui daquela que sempre foi conhecida - talvez com maior propriedade - como conservadora. O verdadeiro conservadorismo é uma atitude legítima, provavelmente necessária, e com certeza bastante difundida, de oposição a mudanças drásticas. Desde a Revolução Francesa, representa um papel importante na política européia. Até o surgimento do socialismo, o oposto do conservadorismo era o liberalismo. Este conflito não encontra equivalente na história dos Estados Unidos da América, porquanto o que na Europa se chamava “liberalismo” aqui representava a tradição comum, sobre a qual fora constituído o Estado americano: assim, o defensor da tradição americana era um liberal no sentido europeu. <sup><2></sup> A confusão piorou com a recente tentativa de transplantar para a América o tipo europeu de conservadorismo, que, por ser alheio à tradição americana, assumiu caráter de certo modo singular. E, além disso, os radicais e socialistas americanos já haviam começado a se denominar “liberais”. Não obstante, continuarei, por enquanto, a chamar de liberal a posição que defendo e que, acredito, difere tanto do verdadeiro conservadorismo quanto do socialismo. Contudo, devo esclarecer, desde já, que o faço com crescente apreensão e que mais tarde terei de considerar qual seria a denominação mais adequada para o partido da liberdade. Isto decorre não apenas de o termo “liberal” nos Estados Unidos ser, hoje, causa de constantes equívocos, como também de, na Europa, o tipo predominante de liberalismo racionalista há muito tempo abrir caminho para o socialismo.

Direi agora o que considero a objeção decisiva ao verdadeiro conservadorismo: por sua própria natureza, o conservadorismo não pode oferecer uma alternativa ao caminho que estamos seguindo. Por resistir às tendências atuais poderá frear desdobramentos indesejáveis, mas, como não indica outro caminho, não pode impedir sua evolução. Por esta razão, o destino do conservadorismo tem sido invariavelmente deixar-se arrastar por um caminho que não escolheu. A luta pela supremacia entre conservadores e progressistas só afeta o ritmo, não o rumo dos acontecimentos contemporâneos, mas, embora seja necessário “frear o curso do progresso”, [810 811](#) pessoalmente não posso limitar-me a ajudar a puxar o freio. Antes de mais nada, os liberais devem perguntar não a que velocidade estamos avançando, nem até onde iremos, mas para onde iremos. De

fato, o liberal difere muito mais do coletivista radical dos nossos dias do que o conservador. Enquanto este geralmente representa uma versão moderada dos preconceitos de seu tempo, o liberal dos nossos dias deve opor-se, de maneira muito mais positiva, a alguns dos conceitos básicos que a maioria dos conservadores compartilha com os socialistas.

## 2. A Relação Triangular dos Partidos

O quadro geralmente apresentado da posição relativa dos três partidos contribui muito mais para confundir do que para esclarecer suas verdadeiras relações. Habitualmente a representação é a de posições diferentes numa linha imaginária, com os socialistas à esquerda, os conservadores à direita e os liberais mais ou menos ao centro. Nada mais errôneo. Se utilizássemos um diagrama, a figura mais apropriada seria a de um triângulo, com os conservadores ocupando um ângulo, os socialistas puxando para o segundo e os liberais para o terceiro. Contudo, como os socialistas há muito tempo exercem maior pressão, o que ocorreu foi que os conservadores tenderam a ser arrastados pelo pólo socialista mais que pelo pólo liberal e, sempre que lhes convinha, adotaram as idéias que a propaganda radical fazia parecer respeitáveis. Comumente foram os conservadores que fizeram mais concessões ao socialismo, chegando mesmo a empunhar suas bandeiras. Defensores da política de centro, <sup>m</sup> desprovidos de objetivos próprios, os conservadores sempre se pautaram pelo princípio de que a verdade está entre os extremos - e conseqüentemente mudam sua posição toda vez que um movimento mais radical surge em qualquer um dos lados.

A posição que em determinada época podemos definir corretamente como conservadora depende, portanto, do rumo das tendências existentes no momento. Como, nessas últimas décadas, a evolução tem seguido em geral o rumo do socialismo, pode parecer que tanto conservadores quanto liberais se tenham preocupado basicamente em freá-la. Contudo, a verdade é que, fundamentalmente, o liberalismo quer tomar outro caminho, e não permanecer parado. Embora hoje possa, às vezes, subsistir a impressão contrária, porque houve uma época em que o liberalismo era mais amplamente aceito e alguns de seus objetivos estavam mais próximos de ser alcançados, nunca foi uma doutrina retrógrada. Jamais existiu período em que os ideais liberais tivessem encontrado sua realização plena e em que o liberalismo não esperasse um aperfeiçoamento ainda maior das instituições. O liberalismo não é contrário à evolução e à mudança; e, nos casos em que transformações espontâneas são asfixiadas pelo controle governamental, advoga profundas reformas na política de governo. No que diz respeito à maioria das atividades governamentais, no mundo de hoje, os liberais não têm por [812](#) que preservar a situação como está. Na verdade, o liberal acredita que o mais urgente e necessário em quase todo o mundo seja a eliminação completa dos obstáculos à evolução espontânea.

O fato de nos Estados Unidos ainda ser possível defender a liberdade individual defendendo as instituições mais antigas não nos deve impedir de perceber a diferença

entre liberalismo e conservadorismo. Para o liberal estas instituições são preciosas não porque existem há muito tempo, ou porque são americanas, mas porque correspondem aos ideais que tanto preza.

### 3. A Diferença Básica entre Conservadorismo e Liberalismo

Antes de considerar os pontos principais nos quais a atitude liberal se opõe de maneira definitiva à atitude conservadora, devo salientar que os liberais poderiam ter aprendido e se beneficiado muito com as obras de alguns pensadores conservadores. Devemos ao seu dedicado e reverente estudo do valor de algumas instituições análises profundas (pelo menos fora da área econômica), que constituem verdadeiras contribuições à nossa compreensão de uma sociedade livre. Por mais reacionários que possam ter sido na política homens como Coleridge, Bonald, De Maistre, Justus Mõser ou Donoso Cortês, eles mostraram uma compreensão do significado das instituições que evoluíram espontaneamente, como por exemplo o idioma, o direito, a moral e as convenções, que antecipou as perspectivas científicas modernas, que poderia ter sido útil aos liberais. Mas a admiração dos conservadores pela evolução espontânea geralmente se aplica apenas ao passado. Em geral, falta-lhes a coragem de aceitar as mudanças não planejadas das quais surgirão novos instrumentos da realização humana.

Com isso, chegamos ao primeiro ponto no qual as atitudes liberais e conservadoras diferem radicalmente. Como muitas vezes os escritores conservadores reconheceram, uma das principais características da atitude conservadora é o medo da mudança, uma desconfiança tímida em relação ao novo enquanto tal, [813](#) ao passo que a posição liberal se baseia na coragem e na confiança, na disposição de permitir que as transformações sigam seu curso, mesmo quando não podemos prever aonde nos levarão. Não haveria por que contestar os conservadores se eles simplesmente não gostassem de mudanças muito rápidas nas instituições e na política de governo; de fato, neste caso, justifica-se o cuidado e o lento progresso. Mas os conservadores tendem a utilizar os poderes do governo para impedir as mudanças ou limitar seu âmbito àquilo que agrada às mentes mais tímidas. Ao contemplar o futuro, carecem de fé nas forças espontâneas de ajustamento, que levam os liberais a aceitar mudanças sem apreensão, mesmo sem saber como as adaptações necessárias se efetivarão. Com efeito, faz parte da atitude liberal supor que, especialmente no campo econômico, as forças à auto-reguladoras do mercado de alguma maneira gerarão os necessários ajustamentos às novas condições, embora ninguém possa prever como farão isso no caso particular. Talvez não exista um fator que contribui mais para as pessoas frequentemente se mostrarem relutantes em deixar que o mercado funcione do que sua incapacidade de conceber como, sem controle deliberado, pode surgir o equilíbrio necessário entre a oferta e a procura, entre as importações e as exportações, e assim por diante. O conservador só se sente seguro e satisfeito quando tem a garantia de que alguma sabedoria superior observa e supervisiona as mudanças, somente quando sabe que há uma autoridade encarregada de verificar que elas se dêem dentro da “ordem”.

Esse temor em confiar em forças sociais incontroladas está intimamente ligado a duas outras características do conservadorismo: sua paixão pela autoridade e sua falta de compreensão das forças econômicas. Como não confia nem em teorias abstratas nem em princípios gerais,<sup>®</sup> não compreende as forças espontâneas nas quais se baseia uma política de liberdade nem dispõe de bases para formular princípios de política de governo. Para os conservadores, a ordem aparece como o resultado da atenção contínua da autoridade, à qual, para tanto, se deve permitir tomar qualquer medida necessária em circunstâncias específicas, sem que precise ater-se a uma norma rígida. A aceitação de princípios pressupõe uma compreensão das forças gerais que coordenam as ações humanas na sociedade; porém, é exatamente de tal teoria da sociedade e em especial da teoria do mecanismo econômico que o conservadorismo evidentemente carece. O conservadorismo foi completamente incapaz de elaborar um conceito geral sobre a maneira pela qual a ordem social consegue sustentar-se, e seus modernos defensores, ao tentar construir uma base teórica, quase sempre acabaram apelando quase exclusivamente para autores que se consideravam liberais. Macaulay, Tocqueville, Lord Acton e Lecky certamente se consideravam liberais, <sup>814</sup> e com justiça; e mesmo Edmund Burke permaneceu um *Whig* da velha guarda até o fim e estremececeria à simples idéia de ser considerado um *Tory*.

Voltemos, porém, ao assunto principal, que é a característica complacência dos conservadores com os atos da autoridade estabelecida e sua preocupação primordial de que essa autoridade não seja enfraquecida e não de que seu poder seja mantido dentro de certos limites. Isto não se concilia com a preservação da liberdade. Em termos gerais, poderíamos afirmar que o conservador não se opõe à coerção ou ao poder arbitrário, desde que utilizados para os fins que ele julga válidos. Ele acredita que, se o governo for confiado a homens probos, não deve ser limitado por normas demasiado rígidas. Como se trata de indivíduo essencialmente oportunista e desprovido de princípios, ele espera que os bons e os sábios governem, não meramente pelo exemplo, como todos queremos, mas por uma autoridade a eles conferida e por eles exercida. <sup>m</sup> Como o socialista, o conservador preocupa-se menos com o problema de como deveriam ser limitados os poderes do governo do que com o de quem irá exercê-los; e, como o socialista, também se acha no direito de impor às outras pessoas os valores nos quais acredita. Quando digo que o conservador carece de princípios, não quero com isso afirmar que ele careça de convicção moral. O conservador típico é, de fato, geralmente um homem de convicções morais muito fortes. O que quero dizer é que ele não tem princípios políticos que lhe permitam promover, junto com pessoas cujos valores morais divergem dos seus, uma ordem política na qual todos possam seguir suas convicções. É o reconhecimento desses princípios que possibilita a coexistência de diferentes sistemas de valores, a qual, por sua vez, permite construir uma sociedade pacífica, com um emprego mínimo da força. Sua aceitação significa que podemos tolerar muitas situações com as quais não concordamos. Há muitos valores conservadores que me atraem mais do que muitos valores socialistas, porém a importância que um liberal atribui a objetivos específicos não lhe serve de

justificativa suficiente para obrigar outros a submeter-se a eles. Não duvido que alguns de meus amigos conservadores ficarão chocados com as “concessões” às opiniões modernas que eu teria feito na Parte III deste livro. Contudo, embora possa não gostar, tanto quanto eles, de algumas das medidas mencionadas e até votasse contra elas, não conheço nenhum princípio geral ao qual recorrer para persuadir os que têm opinião diferente de que tais medidas são inaceitáveis na sociedade que eu e eles desejamos. Para conviver com os outros é preciso muito mais do que fidelidade aos nossos objetivos concretos. É necessário um comprometimento intelectual com um tipo de ordem em que, até nas questões que um indivíduo considera fundamentais, os demais têm o direito de buscar objetivos diferentes. [815](#)

É por esse motivo que para o liberal os ideais morais, bem como os ideais religiosos, não podem ser objeto de coerção, enquanto conservadores e socialistas não reconhecem esses limites. Às vezes, penso que o atributo mais marcante do liberalismo, que o distingue tanto do conservadorismo quanto do socialismo, é a idéia de que convicções morais quanto a questões de conduta que não interferem diretamente com a esfera individual protegida pela lei não justificam a coerção dos demais. Isso também pode explicar por que parece muito mais fácil para o socialista arrependido encontrar um novo lar espiritual entre os conservadores do que entre os liberais.

Em última análise, a posição conservadora baseia-se no princípio de que, em qualquer sociedade, há indivíduos reconhecidamente superiores, cujos valores, padrões e posições, sua herança espiritual, precisariam ser protegidos, e que deveriam exercer maior influência nos assuntos públicos do que os demais. Obviamente, o liberal não nega que existam pessoas superiores; ele não é um defensor do igualitarismo. O que ele nega é que qualquer um possa ter a autoridade de decidir quem são essas pessoas superiores. Enquanto os conservadores tendem a defender uma determinada hierarquia estabelecida e pretendem que a autoridade proteja o *status* daqueles que eles prezam, os liberais acreditam que não haja respeito por valores estabelecidos que justifique o recurso ao privilégio ou ao monopólio ou a qualquer poder coercitivo do Estado para proteger estas pessoas das forças da transformação econômica. Embora o liberal esteja plenamente cômico do importante papel que as elites culturais e intelectuais representaram no avanço da civilização, também crê que essas elites devem dar provas da capacidade de manter sua posição obedecendo às mesmas normas aplicadas a todos os outros.\*

Intimamente ligada a isso é a atitude comum dos conservadores em relação à democracia. Já deixei claro anteriormente que não considero o governo da maioria um fim em si mesmo, mas apenas um meio, ou talvez mesmo a menos nociva das formas de governo existentes. Mas penso que os conservadores enganam a si próprios quando atribuem à democracia todos os males de nosso tempo. O mal maior é o governo ilimitado, e ninguém tem o direito de fazer uso de um poder ilimitado. [816](#) Os poderes de que a democracia moderna dispõe seriam ainda mais intoleráveis nas mãos de alguma pequena elite.

Sem dúvida alguma, foi somente quando o poder passou para as mãos da maioria que se julgou desnecessário continuar limitando o poder do Estado. Nesse sentido, democracia e Estado com poderes ilimitados estão intimamente ligados. Inaceitável não é a democracia, e sim o Estado com poderes ilimitados, e não vejo por que os indivíduos não devam ter o direito de aprender a limitar o âmbito do governo da maioria, bem como o de qualquer outra forma de governo. Seja como for, as vantagens da democracia como método de mudança pacífica e de educação política parecem tão imensas, se comparadas com as de qualquer outro sistema, que não consigo simpatizar com a corrente antidemocrática do conservadorismo. Não é quem governa, mas o grau de poder do governo, que me parece ser o problema essencial.

Está claramente demonstrado na esfera econômica que a oposição dos conservadores a um exagerado controle governamental não constitui uma questão de princípio, mas visa aos objetivos específicos do governo. Os conservadores geralmente se opõem às medidas coletivistas e dirigistas na área industrial e, neste caso, os liberais frequentemente encontrarão neles aliados. Mas, ao mesmo tempo, os conservadores adotam comumente uma atitude protecionista e já, muitas vezes, apoiaram medidas socialistas na agricultura. De fato, embora as restrições hoje feitas à indústria e ao comércio sejam principalmente consequência de opiniões socialistas, as restrições igualmente importantes na área da agricultura foram em geral introduzidas pelos conservadores, em época anterior. E, em sua tentativa de desacreditar a livre iniciativa, muitos líderes conservadores rivalizaram com os socialistas.<sup><9)</sup>

## 4. A Fraqueza do Conservadorismo

Já me referi às diferenças entre conservadorismo e liberalismo no campo puramente intelectual; pretendo, porém, retomar o tema porque, nele, a típica atitude do conservadorismo não apenas constitui uma séria fraqueza como também tende a prejudicar qualquer movimento que a ele se alie. Os conservadores instintivamente acreditam que, mais do que qualquer outro fator, são as novas idéias que ocasionam as mudanças. Contudo, corretamente do seu ponto de vista, o conservadorismo teme novas idéias porque não dispõe de princípios próprios para opor a elas; e, por desconfiar da teoria e faltar-lhe imaginação quanto a qualquer conceito que a experiência ainda não tenha comprovado, o conservadorismo nega a si mesmo as armas necessárias à luta das idéias. Ao contrário do liberalismo e sua convicção fundamental no poder das idéias, o conservadorismo pauta seu comportamento pelo conjunto de idéias herdadas em dado momento. E, como realmente não acredita no poder do debate, seu último recurso é, em geral, alegar uma sabedoria superior, fundamentada em uma virtude elevada que ele próprio se atribui. [817 818](#)

Este contraste se manifesta mais claramente nas diferentes atitudes de ambas as tradições em relação ao avanço do conhecimento. Embora o liberal não considere toda

mudança um progresso, ele encara o avanço do conhecimento como uma das metas principais do esforço humano e confia em que lhe proporcione uma solução gradual para os problemas e dificuldades que esperamos poder resolver. Sem preferir o novo apenas por ser novo, o liberal está consciente de que é da essência da realização humana produzir o novo; e está preparado para conviver com o novo conhecimento, goste ou não de seus efeitos imediatos.

Pessoalmente, acho que o aspecto mais reprovável da atitude conservadora é sua tendência a rejeitar novos conhecimentos, ainda que bem fundamentados, porque desaprova algumas das conseqüências que aparentemente decorrem deles - ou, mais francamente, seu obscurantismo. Não nego que os cientistas, como qualquer pessoa, são dados a modismos e excentricidades e que devemos ser cautelosos em aceitar as conclusões às quais os levam suas teorias mais recentes. Mas os motivos de nossa relutância precisam ser racionais e não devem ser condicionados pela consternação que sentimos quando as novas teorias abalam nossas mais caras convicções. Sou pouco paciente com os que se opõem, por exemplo, à teoria da evolução ou às chamadas explicações “mecanicistas” dos fenômenos da vida, simplesmente por causa de algumas conseqüências morais que, a princípio, parecem decorrer dessas teorias, e ainda menos paciente com os que consideram irreverente e ímpio indagar a respeito de certas questões. Ao recusar-se a enfrentar os fatos, o conservador contribui para enfraquecer sua própria posição. Frequentemente, as conclusões que a mentalidade racionalista tira das novas interpretações científicas de modo algum decorrem delas. Contudo, somente se tomarmos parte da avaliação das conseqüências das novas descobertas saberemos se elas se adaptam ou não à nossa visão de mundo, e, em caso afirmativo, como se adaptam. Caso se comprove que nossas convicções morais dependem de pressupostos factuais errados, não seria moral defender tais convicções recusando-nos a reconhecer os fatos.

Aliada à desconfiança dos conservadores em relação a tudo que é novo e incomum está sua hostilidade ao internacionalismo e sua tendência a um nacionalismo exagerado. Isto também contribui para enfraquecer sua posição na luta das idéias, e não pode alterar o fato de as concepções que estão modificando nossa civilização não respeitarem fronteiras. Entretanto, a recusa de estudar novas idéias acaba simplesmente privando o indivíduo do poder de opor-se efetivamente a elas quando necessário. A evolução das idéias é um processo universal e somente os que participam ativamente dos debates poderão exercer uma influência significativa. Não é válido argumentar que uma idéia é antia-mericana, antibritânica ou antigermânica, tampouco um ideal errôneo ou perverso é melhor somente por ter sido concebido por um de nossos compatriotas.

Muito mais poderia dizer da estreita relação entre conservadorismo e nacionalismo, mas não me deterei na questão porque pode parecer que minha posição me impede de simpatizar com qualquer forma de nacionalismo. Acrescentarei apenas que normalmente é a tendência nacionalista que leva o conservadorismo a se aproximar do coletivismo: é muito pequena a distância que vai entre pensar em termos de “nossa” indústria ou

“nossos” recursos e exigir que esse patrimônio nacional seja administrado de acordo com o interesse nacional. Contudo, quanto a este aspecto, o liberalismo do continente europeu derivado da Revolução Francesa praticamente não difere do conservadorismo. Não é necessário dizer que este tipo de nacionalismo é bem diferente do patriotismo e que a aversão ao nacionalismo é plenamente compatível com um profundo respeito pelas tradições nacionais. Porém, o fato de eu preferir e mesmo reverenciar algumas tradições de minha sociedade não precisa obrigar-me a ser hostil a tudo que seja incomum e diferente.

Somente à primeira vista parece paradoxal que o antiinternacionalismo conservador seja tão freqüentemente associado ao imperialismo. Na verdade, quanto mais uma pessoa não gosta do que é diferente e julga superiores seus métodos, mais tenderá a considerar sua missão “civilizar” os demais, <<sup>10</sup>> não pelas relações livres e voluntárias preferidas pelos liberais, mas proporcionando-lhes as graças de um governo eficiente. É significativo que nesse aspecto habitualmente encontremos os conservadores de mãos dadas com os socialistas, contra os liberais, não apenas na Inglaterra, onde os Webb <[819](#) [820](#)> e seus fabianos [\(821\)](#) eram francamente favoráveis ao imperialismo, ou na Alemanha, onde o socialismo de Estado e o expansionismo colonial caminhavam lado a lado e encontravam o apoio do mesmo grupo de “socialistas de cátedra”, mas também nos Estados Unidos, onde, até durante o mandato de Theodore Roosevelt, se observou que “os jingoístas e os reformadores sociais <\*> se uniram e formaram um partido político que ameaçou tomar o governo e utilizá-lo para seu programa de paternalismo cesarista, perigo que agora parece ter sido conjurado somente pelo fato de que os outros partidos adotaram seu programa abrandando seu conteúdo e forma”. <<sup>n</sup>>

## 5. Racionalismo, Anti-racionalismo e Irracionalismo

Há um aspecto, porém, em que podemos afirmar que o liberal ocupa uma posição de centro, a meio caminho entre o socialista e o conservador: ele está tão distante do racionalismo primitivo do socialista, que pretende reconstruir todas as instituições de acordo com um padrão prescrito por sua razão individual, quanto do misticismo ao qual o conservador freqüentemente precisa recorrer. O que defini como a posição liberal tem em comum com o conservadorismo uma desconfiança em relação à razão, na medida em que o liberal está muito consciente de que não sabemos todas as respostas e não tem certeza de que as respostas de que dispõe sejam de fato as certas ou mesmo se poderemos ter respostas para tudo. Além disso, o liberal não se recusa a buscar o apoio de quaisquer hábitos ou instituições não racionais que se revelaram válidos. O liberal difere do conservador na disposição de aceitar esta ignorância e de admitir que sabemos muito pouco, sem reivindicar uma autoridade de origem supranatural do conhecimento sempre que sua razão falhar. Deve-se admitir que o liberal, em alguns casos, é fundamentalmente um cético [822](#) [823](#) [824](#) - mas aparentemente é necessário certo grau de

desconfiança para deixar que os outros busquem sua felicidade à sua maneira e para defender com coerência esta tolerância, que é uma característica essencial do liberalismo.

Isto não significa necessariamente que um liberal não tenha uma convicção religiosa. Ao contrário do racionalismo da Revolução Francesa, o verdadeiro liberalismo não é contrário à religião, e apenas posso deplorar a militância anti-religiosa, essencialmente não liberal, que animou grande parte do liberalismo no continente europeu no século XIX. No entanto, tal característica não é essencial ao liberalismo, como o demonstram claramente seus ascendentes ingleses, os antigos *Whigs*, que, ao contrário, talvez simpatizassem demais com uma determinada crença religiosa. Nesse aspecto, o que distingue o liberal do conservador é que, por mais profundas que sejam suas convicções espirituais, ele nunca se considerará no direito de impô-las aos demais e o fato de, para ele, o espiritual e o temporal serem esferas distintas que não devem ser confundidas.

## 6. A Denominação do Partido da Liberdade

O que afirmei até agora deveria bastar para explicar por que não me considero um conservador. Muitos acharão, contudo, que essa posição dificilmente corresponde ao que costumavam chamar de “liberal”. Portanto, verificaremos agora se esta denominação ainda é adequada ao partido da liberdade. Já observei que, embora durante toda minha vida eu me tenha definido um liberal, nos últimos tempos tenho feito isto com crescente apreensão - não apenas porque nos Estados Unidos o termo liberal dá margem a constantes equívocos, mas também porque me venho tornando cada vez mais consciente da grande distância existente entre minha posição e a do liberalismo racionalista do continente europeu ou mesmo a do liberalismo inglês dos utilitaristas.

Ficaria extremamente orgulhoso de me definir um liberal, se liberalismo ainda tivesse o significado que lhe atribuiu um historiador inglês que, em 1827, falava da revolução de 1688 como “o triunfo dos princípios que, na linguagem de hoje, são chamados liberais ou constitucionais”,<sup>(13)</sup> ou se ainda pudéssemos, com Lord Acton, classificar Burke, Macaulay e Gladstone como os três maiores liberais, ou se fosse ainda possível, com Harold Laski, considerar Tocqueville e Lord Acton “os liberais mais autênticos do século XIX”. <[825](#) [826](#)> Porém, por mais que me sinta tentado a julgar o liberalismo desses pensadores um verdadeiro liberalismo, devo reconhecer que os liberais do continente europeu, em sua maioria, defenderam idéias às quais aqueles pensadores se opuseram firmemente e que foram motivados mais pelo desejo de impor ao mundo um padrão racional preconcebido do que pela vontade de favorecer uma evolução espontânea. O mesmo ocorre com o movimento que se denominou liberalismo na Inglaterra, pelo menos desde os tempos de Lloyd George.

É, portanto, necessário reconhecer que o que chamei de “liberalismo” pouca relação tem com qualquer movimento político que hoje assim se denomina. Também se pode

questionar se as associações históricas evocadas atualmente por este termo favorecem o êxito de qualquer movimento. É possível discordar quanto à conveniência de, em tais circunstâncias, tentarmos resgatar o termo daquilo que consideramos seu emprego incorreto. Pessoalmente, acredito cada vez mais que utilizá-lo sem longas explicações gera enorme confusão e que, como rótulo, se tomou mais um obstáculo do que uma força motriz.

Nos Estados Unidos, onde se tornou quase impossível usar o termo “liberal” no sentido em que o utilizei, emprega-se em seu lugar o termo “libertário”. Talvez esteja aí a resposta; no entanto, de minha parte, considero-a particularmente sem atrativo. Na minha opinião, tem um excessivo sabor artificial, de sucedâneo. Eu preferiria um termo que definisse o partido da vida, o partido que apóia o crescimento livre e a evolução espontânea. Mas, por mais que me esforçasse, não consegui encontrar um termo descritivo e confiável.

## 7. Recorrendo aos Velhos “Whigs”

Caberia recordar, entretanto, que, quando os ideais que venho tentando reafirmar se difundiram pela primeira vez no mundo ocidental, o partido que os representava tinha um nome famoso. Foram os ideais dos *Whigs* ingleses que inspiraram o que mais tarde ficou sendo conhecido em toda a Europa como o movimento liberal<sup>827 828</sup> e deram origem aos conceitos que os colonizadores americanos levaram consigo e que os guiaram em sua luta pela independência e no estabelecimento de sua Constituição. <“> De fato, até o momento em que o caráter desta tradição foi alterado pelas idéias oriundas da Revolução Francesa, com sua democracia totalitária e suas inclinações socialistas, o partido da liberdade era conhecido pelo nome *Whig*.

Esse termo morreu no país em que nasceu, em parte porque, durante algum tempo, os princípios que ele representava deixaram de ser distintivos de apenas um partido e, em parte, porque os homens que se denominavam *Whigs* não permaneceram fiéis a seus princípios. Os próprios partidos *Whig* do século XIX, tanto na Grã-Bretanha quanto nos Estados Unidos, acabaram fazendo cair em descrédito o nome do partido entre os radicais. Todavia, ainda é verdade que, como o liberalismo tomou o lugar do whiguismo somente depois que o movimento pela liberdade absorveu o radicalismo grosseiro e militante da Revolução Francesa, e como nossa tarefa em grande parte é libertar essa tradição das influências de um exagerado radicalismo, nacionalismo e socialismo que nela penetraram, whiguismo é historicamente o nome correto para designar as idéias nas quais acredito. Quanto mais aprendo a respeito da evolução das idéias, mais tenho consciência de que sou um impenitente *Whig* da velha guarda.

O fato de me confessar um velho *Whig* obviamente não significa que pretendo voltar à situação em que nos encontrávamos no fim do século XVII. Um dos propósitos deste livro

foi mostrar que as doutrinas, formuladas pela primeira vez naquela época, continuaram a crescer e a se desenvolver até cerca de setenta ou oitenta anos atrás, embora já tivessem deixado de constituir o objetivo principal de um partido esped-fico. Desde então, aprendemos muitas noções que nos deveriam permitir reafirmar aquelas doutrinas de maneira mais satisfatória e eficaz. Entretanto, embora exijam uma reformulação à luz de nosso conhecimento atual, os princípios básicos permanecem os mesmos dos velhos *Whigs*. Indubitavelmente, a história mais recente do partido com esta denominação levou alguns historiadores a se perguntar se de fato existiu um corpo de princípios *Whig*; no entanto, só posso concordar com ção. Foi nas sociedades *Whig* que o jovem James Madison e John Adams desenvolveram seus ideais políticos (cf. E. M. Burns, *James Madison* [New Brunswick, N. J.: Rutgers University Press, 1938], página 4); foram os princípios *Whig* que, como Jefferson diz, orientaram todos os juristas que constituíam a grande maioria dos signatários da Declaração da Independência edos membros da Comissão Consritucional (ver *Writings of Thomas Jefferson* [“Memorial ed.” (Washington, 1905)], XVI, 156). À defesa dos princípios *Whig* foi levada a tal ponto que mesmo os soldados de Washington se vestiam com o tradicional “azul e ocre”, as cores dos *Whigs*, assim como os *foxites* (N.T. - seguidores de Charles James Fox [1749 -1806], politic» britânico que se tomou um dos mais destacados membros do grupo *Whig*, liderado por Edmund Burke) do Parlamento britânico, que foram preservadas até nossos dias nas capas da *Edinburgh Review*. Se uma geração socialista fez do whiguismo seu alvo principal, esta é mais uma razão para os adversários do socialismo defenderem esta denominação, hoje a única que define corretamente os princípios dos liberais gladstonianos, dos homens da geração de Maitland, Acton e Bryce, a última geração cujo objetivo principal era a liberdade e Mo a igualdade ou a democracia.

Lord Acton em que, embora alguns “patriarcas da doutrina gozassem de péssima fama, o conceito de uma lei superior, acima dos códigos municipais, com a qual se iniciou o whiguismo, constitui o feito supremo dos ingleses e seu grande legado para a nação”, <[829](#)  
[830](#) e, podemos acrescentar, para o mundo. Trata-se da doutrina sobre a qual se assenta a tradição comum dos países anglo-saxônios. É a doutrina da qual o liberalismo do continente europeu absorveu tudo que ela tem de mais valioso. É a doutrina em que se fundamenta o sistema americano de governo. Em sua mais pura forma, é representada nos Estados Unidos não pelo radicalismo de Jefferson, nem pelo conservadorismo de Hamilton ou mesmo de John Adams, mas pelas idéias de James Madison, o “pai da Constituição”. (18)

Não sei se ressuscitar esse velho nome será uma medida prática. G fato de que para o povo, tanto nos países anglo-saxônios, como nos demais, hoje, o termo não possui conotações definidas talvez seja mais uma vantagem do que uma desvantagem. Para as pessoas que conhecem a história das idéias, é certamente a única denominação que expressa o significado da tradição. E, se whiguismo define o que os verdadeiros conservadores e mais ainda os inúmeros socialistas que se tornaram conservadores mais

cordialmente odeiam, isto revela um instinto sadio de sua parte. De fato, esta palavra define o único conjunto de ideais que sempre se opôs a todo poder arbitrário.

## 8. Princípios e Possibilidades Práticas

Pode-se indagar se o nome do partido da liberdade é realmente tão importante. Num país como os Estados Unidos, que de modo geral ainda tem instituições livres e onde, portanto, a defesa daquilo que existe é quase sempre a defesa da liberdade, talvez não seja prejudicial os defensores da liberdade se intitularem conservadores, embora, mesmo aqui, sua associação com indivíduos de natureza conservadora muitas vezes represente motivo de constrangimento. Até quando os indivíduos apóiam as mesmas medidas ou instituições, deve-se perguntar se eles as aprovam simplesmente porque existem ou porque são intrinsecamente boas. Não se deve permitir que sua resistência comum à tendência coletivista nos impeça de compreender que a crença na liberdade integral se

baseia essencialmente numa atitude corajosa e não em uma atitude nostálgica em relação ao passado, tampouco em uma admiração romântica por aquilo que foi.

É, porém, absolutamente imperativa a necessidade de uma distinção clara quando, como ocorre em vários países da Europa, os conservadores já aceitaram em grande parte o credo coletivista - que há tanto tempo domina a política, que muitas de suas instituições já são aceitas como um fato consumado, constituindo motivo de orgulho para os partidos “conservadores” que as criaram.<sup>831 832</sup> Nesse caso, os que acreditam na liberdade não podem evitar o conflito com os conservadores e são obrigados a adotar uma atitude basicamente radical contra os preconceitos populares, as posições de poder estabelecidas e os privilégios profundamente arraigados. Tólices e abusos não mudam sua essência apenas porque se tornaram princípios de política de governo consagrados pelo tempo.

Embora a máxima *quieta non movere* possa, em algumas ocasiões, conter muita sabedoria para o estadista, não pode satisfazer um filósofo político. O filósofo pode desejar que certa medida seja adotada com cautela, e não antes que a opinião pública esteja preparada a apoiá-la; mas não pode aceitar medidas apenas porque sancionadas pela opinião pública corrente. Num mundo em que a necessidade básica se tomou, como no início do século XIX, libertar o processo de crescimento espontâneo dos obstáculos e das dificuldades criados pela insensatez humana, as esperanças do filósofo político devem concentrar-se na persuasão e na obtenção do apoio daqueles que por natureza são “progressistas”, aqueles que, embora atualmente busquem mudanças na direção errada, pelo menos estão dispostos a examinar criticamente o que existe e a modificá-lo sempre que necessário.

Espero não ter levado o leitor a interpretar mal a palavra “partido”, que utilizei para

**designar grupos de pessoas que defendem um conjunto de princípios intelectuais e morais. Não foi objetivo deste livro tratar da política partidária de um país ou outro.**

**O filósofo político deverá deixar que o “animal astuto e traiçoeiro, vulgarmente chamado de estadista, ou político, cujas opiniões são fruto da momentânea flutuação dos fatos”,<sup><20></sup> resolva a questão de como os princípios que tentei reconstituir juntando os fragmentos de uma tradição podem traduzir-se em um programa de atração popular. A tarefa do filósofo político é influenciar a opinião pública e não organizar o povo para a ação. E ele terá êxito somente se não se voltar para aquilo que é politicamente possível agora, mas defender com firmeza “os princípios gerais duradouros”. [833](#)**

**Nesse sentido, duvido que possa existir uma filosofia política conservadora. O conservadorismo pode muitas vezes representar um conceito útil e prático, mas não nos proporciona nenhum princípio orientador capaz de influenciar a evolução futura.**

1

A epígrafe foi extraída da Oração Fúnebre de Péricles, segundo a versão de Tucídides, *The Peloponnesian War*, II, 37-39, tradução de R. Crawley (Ed. “Modern Library”, página 104).

2

Há frases que entram no domínio popular porque expressam um conteúdo que, em tempos passados, correspondia a uma importante verdade; continuam a ser utilizadas mesmo quando esta verdade já é conhecida de todos e ainda quando, em função do uso inconsciente, já deixaram de ter um significado distinto. Finalmente, caem em desuso por não evocar nenhum significado. Em certo momento são redescobertas e podem então ser utilizadas com uma nova força para expressar um conceito semelhante ao original, entrando novamente no mesmo ciclo.

3

A última tentativa de reafirmar de maneira abrangente os princípios de uma sociedade livre, cujo conteúdo já estava sensivelmente diluído e sob a forma comedida que se espera de um texto acadêmico, é a obra *The Elements of Politics*, de H. Sidgwick (Londres, 1891). Embora seja um trabalho admirável em muitos aspectos, é pouco representativo da tradição liberal britânica e consideravelmente influenciado pelos elementos daquele utilitarismo racionalista que levou ao socialismo.

4

Na Inglaterra, onde a tradição da liberdade persistiu mais longamente que em outros países europeus, já em 1885, um autor cuja obra era amplamente difundida entre os liberais afirmava que, para estes, “a tarefa mais premente é a reconstrução da sociedade, e não a libertação do indivíduo” (F. C. Montague, *The Limits of Individual Liberty* [Londres, 1885], página 16).

5

Frederick Watkins, *The Political Tradition of the West* (Cambridge: Harvard University Press, 1948), página 10.

5.b

Espero também não me tornar alvo do lembrete de S. T. Coleridge a Edmund Burke, que assume especial importância hoje: que “não é sábio representar um sistema político como um sistema que só agrada a ladrões e assassinos, cuja origem natural só se encontra nos cérebros de tolos ou loucos, quando a experiência prova que o grande perigo do sistema

**está naquela fascinação peculiar que se imagina deva exercer sobre os espíritos nobres e criativos; sobre todos aqueles que, sob os efeitos da agradável intoxicação da benevolência do espírito jovem, tendem a confundir suas próprias virtudes e raros poderes com as qualidades e atributos comuns do homem”. (*The Political nought of Samuel Coleridge*, editado por R. J. White [Londres, 1938], página 235).**

6

Cf. a introdução de W. H. Auden à obra de Henry James, *The American Scene* (Nova Iorque, 1946), página XVIII: “A liberdade não é um valor, mas o fundamento do valor”; ver também C. Bay, *The Structure of Freedom* (Stanford, Califórnia: Stanford University Press, 1958), página 19: “A liberdade é o solo necessário para o pleno crescimento de outros valores”. (Esta última obra chegou às minhas mãos tarde demais e só pude fazer a ela escassas referências nas notas.)

7

Cf. A. N. Whitehead, *Adventure of Ideas* (Nova Iorque, Mentor Books, 1955), página 73: “Infelizmente, a idéia de liberdade foi emasculada pelo tratamento literário que lhe deram. (...) O conceito de liberdade foi reduzido à imagem de indivíduos contemplativos que conseguem chocar sua geração. Quando pensamos em liberdade, tendemos srnos limitar à liberdade de pensamento, liberdade de imprensa, liberdade de credo. (...) Isto é completamente errado. (...) O aspecto literário da liberdade expressa apenas o que é menos importante. (...) Na realidade, a necessidade fundamental é a liberdade de ação”.

8

C. L. Becker, *New Liberties for Old* (New Haven: Yale University Press, 1941), página 4.

9

**David Hume, que será nosso constante companheiro e sábio guia ao longo das páginas seguintes, já em 1742 (*Essays*, II, página 371), se referia a “este perigoso esforço filosófico em busca da perfeição, que, sob o pretexto de corrigir preconceitos e erros, contraria os mais caros sentimentos do coração e as mais úteis opiniões e tendências que governam a criatura humana”, e nos advertia (página 373) para que “não nos afastássemos demais das máximas de comportamento e conduta recebidas, em prol de uma fascinante busca da felicidade ou perfeição”.**

**9b - W. Wordsworth, *The Excursion* (Londres, 1814), Parte II.**

10

**A epígrafe da Parte I foi extraída de H. B. Phillips, “On the Nature of Progress”, *American Scientist*, XXXIII (1945), 255.**

## 11

A epígrafe deste capítulo foi extraída de *The Writings of Abraham Lincoln*, ed. A. B. Lapsley (Nova Iorque, 1906), VII, página 121. Cf. com semelhante observação de Montesquieu, *Spirit of the Laws*, XI, 2 (1,149): “Não existe palavra que admita significações mais variadas e que tenha produzido impressões mais diversas na mente humana do que a palavra liberdade. Alguns a tomam como um meio de depor uma pessoa à qual conferiram uma autoridade tirânica; outros, como o poder de escolher um superior ao qual estão obrigados a obedecer; outros, como o direito de se armar e, assim, poder empregar a violência; outros, finalmente, como o privilégio de ser governados por um cidadão de seu próprio país ou por suas próprias leis”.

## 12

<sup>1</sup> Não existe, aparentemente, uma distinção comum no significado das palavras *freedom* e *liberty* e nós as usaremos indistintamente. Embora pessoalmente prefira a primeira acepção, *liberty* parece ser menos passível de ser usada incorretamente. Ela não poderia ter sido usada naquele “nobre jogo de palavras” (Joan Robinson, *Private Enterprise or Public Control* [Londres, 1943]) de Franklin D. Roosevelt quando incluiu a expressão “estar livre de toda necessidade” (*freedom from want*) em seu conceito de liberdade.

N, T. - A palavra liberdade é expressa de duas formas na língua inglesa: ‘freedom’ e ‘liberty’. Como isto não ocorre em português, vamos manter ‘liberdade’ para ambas as formas.

## 13

O valor limitado de toda análise semântica, ainda que muito profunda, do termo *freedom* foi demonstrado na obra de M. Cranston, *Freedom: A New Analysis* (Nova Iorque, 1953), que se revelará bastante esclarecedora para os leitores que gostam de observar como os filósofos, às vezes, conseguiram enlear-se em situações complicadíssimas graças a suas próprias curiosas definições do conceito. Para uma análise mais ambiciosa dos diversos significados da palavra, ver Mortimer Adler, *The Idea of Freedom: A Dialectical Examination of the Conceptions of Freedom* (Nova Iorque, 1958), que tive o privilégio de examinar antes de sua publicação, e uma obra ainda mais abrangente de H. Ofstad, a ser publicada pela Oslo University Press.

## 14

Cf. J. Bentham, *The Limits of Jurisprudence Defined*, ed. por C. W. Everett (Nova Iorque: Columbia University Press, 1945), página 59: “Liberdade tem, portanto, dois ou mais aspectos, dependendo das fontes das quais pode decorrer a coerção, que é ausência de liberdade”. Ver também M. Schlick, *Problems of Ethics* (Nova Iorque, 1939), página

149; F. H. Knight, “The Meaning of Freedom”, em *The Philosophy of American Democracy*, ed. por C. M. Perry (Chicago: University of Chicago Press, 1943), página 75: “O significado primeiro de liberdade para o homem na sociedade... é sempre um conceito negativo... e coerção é o termo que, em realidade, deve ser definido”; e a análise mais completa do mesmo autor em “The Meaning of Freedom”, *Ethics*, Vol. LII (1940), e “Conflict of Values: Freedom and Justice”, em *Goals of Economic Life*, ed. por A. Dudley Ward (Nova Iorque, 1953); ver também F. Neumann, *The Democratic and the Authoritarian State* (Glencoe, 111.; 1957), página 202: “A fórmula, liberdade equivale a ausência de coerção, continua Correta... desta fórmula decorre fundamentalmente todo o sistema legal racional do mundo civilizado. (...) É o elemento do conceito de liberdade que nunca devemos abandonar”; e C. Bay, *The Structure of Freedom* (Stanford, California: Stanford University Press, 1958), página 94: “De todos os objetivos da liberdade, a prioridade indiscutível deveria ser conferida ao de ampliar ao máximo a liberdade de todo indivíduo mediante a eliminação de toda coerção”.

[15](#)

Hoje, a expressão “liberdade civil” parece ser utilizada principalmente em relação aos exercícios de liberdade individual, que são de importância essencial para o funcionamento da democracia, como a liberdade de expressão, de reunião e de imprensa - e, nos Estados Unidos, em particular com referência às oportunidades garantidas pela Declaração de Direitos. O próprio termo “liberdade política” tem sido usado ocasionalmente para definir, em particular em contraposição à expressão “liberdade interior”, não a liberdade coletiva para a qual o empregaremos, mas a liberdade pessoal. Embora, porém, este uso tenha a sanção de Montesquieu, hoje só pode gerar equívocos.

[16](#)

Cf. E. Baker, *Reflections on Government* (Oxford: Oxford University Press, 1942), página 1: “Originalmente, liberdade significava a qualidade ou condição do homem livre, ou do produtor livre, em contraposição ao escravo”. Do ponto de vista etimológico, a raiz teutônica *defree* (“livre”) definia aparentemente a situação de um membro protegido da comunidade (cf. G. Neckei, “Adel und Gefolgschaft”, *Beiträge zur Geschichte der deutschen Sprache und Literatur*, XLI [1916], especialmente página 403: “Frei’hiess ursprünglich derjenige, der nicht schutz-und rechtlos war”. Ver também O. Schröder, *Sprachvergleichung und Urgeschichte*, II/2, *Die Urzeit* [3.ed.; Jena, 1906-7], página 294, e A. Waas, *Die alte deutsche Freiheit* [Munique e Berlim, 1939], páginas 10-15). Do mesmo modo, a palavra latina *über* e a grega *eleutheros* parecem derivar de palavras que denotam a condição de membro da tribo. A importância disto ficará clara mais tarde, quando examinarmos a relação entre lei e liberdade.

[17](#)

Cf. T. H. Green, *Lectures on the Principles of Political Obligation* (nova edição; Londres, 1911), página 3: “Quanto ao sentido de ‘liberdade’, devemos evidentemente admitir que todo uso do termo para expressar outra coisa que não uma relação social e política de um homem com outros envolve uma metáfora. Mesmo no seu emprego original, seu sentido não é absolutamente consagrado. Sempre implica, de fato, certo grau de isenção de compulsão por outrem, embora o grau e as condições desta isenção, que o ‘cidadão livre’ desfruta em diferentes estados da sociedade, variem bastante. Na medida em que o termo ‘liberdade’ passa a ser empregado em todos os outros sentidos além daquele em que significa uma relação fixa aceita entre um indivíduo e outros indivíduos, seu significado se torna muito mais vago”. Também L. von Mises, *Socialism* (nova edição; New Haven: Yale University Press, 1951), página 191: “Liberdade é um conceito sociológico. Não faz sentido aplicá-lo a certas condições externas ao contexto social”; e página 194: “Esta, pois, é a liberdade do homem no que concerne à sua vida exterior - o fato de ser independente do poder arbitrário de seus semelhantes”.

[18](#)

Cf. F. H. Knight, “Discussion: The Meaning of Freedom”, *Ethics*, LII (1941-42), página 93: “Se Crusoe caísse em um buraco ou ficasse preso no emaranhado da floresta, seria certamente correto dizer que, livrando-se dessa situação, teria reconquistado a liberdade - e isto se aplicaria também a um animal”. É possível que se trate de um emprego da palavra agora consagrado, mas refere-se a uma concepção de liberdade que não é a de ausência de coerção que o professor Knight defende.

[19](#)

A causa lingüística da aplicação da palavra *free* (livre) e dos correspondentes substantivos a várias acepções parece ter sidó a inexistência, na lingua inglesa (e aparentemente em todas as línguas germânicas e no romance), de um adjetivo que pudesse ser utilizado em geral para indicar que algo está ausente. *Devoid* (destituído de) ou *lacking* (ausente) são geralmente adjetivos empregados apenas para expressar a ausência de algo que é desejável ou está normalmente presente. Não existe um adjetivo correspondente (além de “*free of*”) para indicar a ausência de algo indesejável ou estranho a um objeto. Em geral, dizemos que algo está isento de {*free of*} vermes, de impurezas ou do vício e, portanto, liberdade (*freedom*) passou a significar a ausência de tudo o que é indesejável. Do mesmo modo, sempre que queremos dizer que um organismo age por si mesmo, sem determinação ou influência de fatores externos, dizemos que está livre de influências que não se acham normalmente relacionadas a ele. Na ciência, falamos mesmo em “graus de liberdade” quando existem diversas possibilidades que não são influenciadas por fatores determinantes conhecidos ou pressupostos (cf. Cranston, *op. cit.*, página 5).

[20](#)

Todas estas pessoas sejam consideradas não livres por H. J. Laski, o qual afirmava (*Liberty in the Modern State* [nova edição; Londres, 1948], página 6) que “o direito... de voto é essencial à liberdade; e um cidadão excluído desta condição não é livre”. Definindo de forma semelhante a liberdade, H. Kelsen (“Foundations of Democracy”, *Ethics*, LXVI, N? 1, Pt. 2 [1955], 94) chega a concluir, de maneira triunfante, que “as tentativas de mostrar uma relação essencial entre liberdade e propriedade... fracassaram”, embora todos os que afirmaram a existência desta relação falassem em liberdade individual e não em liberdade política.

E. Mims, Jr., *The Majority of the People* (Nova Iorque, 1941), página 170.

Cf. Montesquieu, *Spirit of the Laws*, XI, 2 (I, 150): “Concluindo, como nas democracias as pessoas parecem agir quase de acordo com a própria vontade, acredita-se que esta forma de governo seja a que permite maior liberdade, confundindo-se assim o poder das pessoas com sua liberdade”. Também J. L. De Lolme, *The Constitution of England* (nova edição; Londres, 1800), página 240: “Contribuir, com o próprio sufrágio, para a elaboração de leis é participar, em algum grau, do poder: viver em um Estado em que as leis são aplicáveis igualmente a todos e serão com certeza aplicadas... é ser livre”. Cf. também os trechos citados nas notas 2 e 5 do Cap. VII.

A descrição do espírito do jesuíta, citada por William James de uma das cartas de Ignácio de Loyola (*Varieties of Religious Experience* [Nova Iorque e Londres, 1902], página 314), é a seguinte: “Nas mãos do meu superior, devo ser como dúctil cera, uma coisa da qual ele pode exigir tudo que desejar, seja escrever ou receber cartas, falar ou não a esta ou àquela pessoa, e coisas semelhantes; e devo colocar todo o meu fervor na execução **solícita e perfeita das coisas que me foram ordenadas. Devo considerar a mim mesmo um cadáver, desprovido de inteligência ou vontade; ser como uma massa de matéria que sem resistência se deixa colocar onde aprover a quem quer que seja; como um cajado na mão de um velho, que o usa de acordo com suas necessidades e o põe onde lhe convém. Assim devo eu ser nas mãos da Ordem, para servi-la da maneira que julgar mais útil”.**

A diferença entre este conceito de “liberdade interior” e liberdade no sentido de ausência de coerção foi claramente percebida pelos escolásticos da Idade Média, que estabeleciam uma distinção nitida entre *libertas a necessitate* e *libertas a coactione*.

Barbara Wootton, *Freedom Under Planning* (Londres, 1945), página 10. O primeiro uso explícito da palavra liberdade no sentido de poder aparece, na minha opinião, em Voltaire, *Le Philosophe ignorant*, XIII, citado por B. de Jouvenel, *De la souveraineté* (Paris, 1955), página 315: “Être véritablement libre, c’est pouvoir. Quand je peux faire ce que je veux, voilà ma liberté”. Parece que a partir de então ficou associado intimamente àquilo que depois (Cap. IV) teremos de distinguir como a tradição “racionalista” de liberdade, ou a tradição francesa.

[28](#)

Cf. P. Drucker, *The End of Economic Man* (Londres, 1939), página 74: “Quanto menos liberdade existe, mais se fala em ‘nova liberdade’. No entanto, esta nova liberdade é uma simples palavra que abrange a exata contradição de tudo aquilo que a Europa sempre entendeu por liberdade. (...) A nova liberdade que é pregada na Europa, entretanto, significa o direito da maioria contra o indivíduo”. Woodrow Wilson demonstra que esta “nova liberdade” foi pregada também nos Estados Unidos, em *The New Freedom* (Nova Iorque, 1913); ver especialmente página 26. Exemplo mais recente disto é um artigo escrito por A. G. Gruchy, “The Economics of the National Resources Committee”, *A. E. R.*, XXIX (1939), página 70, na qual o autor, concordando, observa que, ‘para os economistas da Comissão Nacional de Recursos, a liberdade econômica não é uma questão de ausência de restrições às atividades individuais; ao contrário, é um problema de restrições e medidas coletivas impostas a indivíduos e grupos com o objetivo de se alcançar a segurança individual”.

[29](#)

Seria, portanto, aceitável uma definição em termos de ausência de restrições, na qual este sentido é enfatizado, como a de E. S. Corwin, *Liberty Against Government* (Bâton Rouge: Louisiana State University Press, 1948), página 7: “Liberdade significa ausência de restrições impostas por outras pessoas à nossa liberdade de escolher e de agir”.

[30](#)

*The Shorter Oxford English Dictionary* (Oxford, 1933) dá como primeira acepção de “coerce”(coerção): “To constrain, or restrain by force, or by authority restihgonforce” (compelir ou restringir, pela força, ou por autoridade baseada na força).

[31](#)

B. Russell, “Freedom and Government”, em *Freedom, fts Meaning*, ed. por R. N. Anshen (Nova Iorque, 1940), página 251.

[32](#)

T. Hobbes, *Leviathan*, ed. por M. Oakeshott (Oxford, 1946), página 84.

[33](#)

J. R. Commons, *The Legal Foundations of Capitalism* (Nova Iorque, 1924), especialmente capítulos II-IV.

[34](#)

J. Dewey, “Liberty and Social Control”, *SocialFrontier*, novembro de 1935, página 41. Cf. também seu artigo “Force and Coercion”, *Ethics*, XXVI (1916), página 362: “Se [o uso da força] é justificável ou não... é, em essência, uma questão de eficiência (inclusive economia) de meios na consecução dos fins”; e página 364: “O critério de valor está na eficiência e economia relativas do dispêndio de força como meio em vista de um fim”. Dewey escamoteou o conceito de liberdade de maneira tão espantosa que a crítica de D. Fosdick, *What is Liberty?* (Nova Iorque, 1939), página 91, soa completamente justa: “No entanto, a cena está inteiramente preparada para esta [identificação da liberdade com algum princípio, como o da igualdade] somente quando as definições de liberdade e de igualdade foram tão escamoteadas que ambas se referem aproximadamente à mesma condição de atividade. Um exemplo extremo desta prestidigitação semântica nos é apresentado por John Dewey, quando afirma: ‘Se liberdade se combina com uma dose razoável de igualdade, e segurança for tomada no sentido de segurança cultural e moral e também segurança material, não acho que a segurança seja compatível com qualquer outra coisa que não a liberdade’. Depois de definir novamente dois conceitos de forma que signifiquem mais ou menos a mesma condição de atividade, ele nos garante que os dois são compatíveis. Não há limite para esse tipo de trapaça”.

[35](#)

J. Dewey, *Experience and Education* (Nova Iorque, 1938), página 74; cf. também W. Sombart, *Der moderne Kapitalismus*, II (Leipzig, 1902), página 43, onde explica que “Technik” é “die Entwicklung zur Freiheit”. A idéia é desenvolvida mais completamente em E. Zschimmer, *Philosophie der Technik* (Jena, 1914), páginas 86-91.

[36](#)

Cf. R. B. Perry em *Freedom: Its Meaning*, ed. por R. Anshen (Nova Iorque, 1940), página 269: “A distinção entre ‘bem-estar’ e liberdade sucumbe totalmente, pois a liberdade efetiva do homem é proporcional aos seus recursos”. Isto levou outros a afirmar que, “se mais pessoas estão comprando automóveis e saindo de férias, existe mais liberdade” (ver Cap. XVI, N° 72).

[37](#)

Um curioso exemplo disto está em “An Essay on the Mathematical Theory of Freedom”, de D. Gabor e A. Gabor, em *Journal of the Royal Statistical Society, Ser. A, CXVII* (1954), página 32. Os autores começam afirmando que liberdade “significa a ausência de restrições indesejáveis; logo, o conceito pode ser estendido a tudo o que for desejável” e, portanto, ao invés de abandonar este conceito evidentemente inútil, não apenas o adotam, mas passam a “medir” a liberdade nos termos que ele expressa.

[38](#)

Cf. Lord Acton, *Lectures on Modern History* (Londres, 1906), página 10: “Há tanta relação entre liberdade e poder quanto entre eternidade e tempo” Também B. Malinowski, *Freedom and Civilization* (Londres, 1944), página 47: “Se fôssemos tão descuidados a ponto de identificar liberdade com poder, obviamente estaríamos estimulando a tirania, exatamente como acabamos na anarquia quando equacionamos liberdade com ausência de toda restrição”. Ver também F. H. Knight, “Freedom as Fact and Criterion”, em sua obra *Freedom and Reform* (Nova Iorque, 1947), páginas 4 e seguintes; J. Cropsey, *Polity and Economy* (Haia, 1957), página XI; e M. Bronfenbrenner, “Two Concepts of Economic Freedom”, *Ethics*, Vol. LXV (1955).

[39](#)

A distinção entre liberdade “positiva” e “negativa” foi divulgada por T. H. Green e, por intermédio dele, vem em última instância de Hegel. Ver especialmente a conferência “Liberal Legislation and Freedom of Contract”, *The Works of T. H. Green*, ed. por R. L. Nettleship (Londres, 1888), Vol. III. A idéia que ali está relacionada principalmente com “liberdade interior”, a partir de então, teve várias acepções. Cf. Sir Isaiah Berlin, *Two Concepts of Liberty* (Oxford, 1958), e, para uma típica absorção dos argumentos socialistas pelos conservadores, ver CHnton Rossiter, “Toward an American Conservatism”, *Yale Review*, XLIV (1955), página 361, que argumenta: “O conservador deveria dar-nos uma definição de liberdade que fosse positiva e abrangente. (...) No novo dicionário conservador, *liberdade* será definida com a ajuda de palavras como *oportunidade, criatividade, produtividade e segurança*”

[40](#)

W. L. Westermann, “Between Slavery and Freedom”, *American Historical Review*, L (1945), páginas 213-227.

[41](#)

Isso ocorria, pelo menos na prática, se não, talvez, na lei estrita (cf. J. W. Jones, *The Law and Legal Theory of the Greeks* [Oxford: Oxford University Press, 1956], página 282).

[42](#)

Cf. F. H. Knight, *Freedom and Reform* (Nova Iorque, 1947), página 193: “A função primária do governo é impedir a coerção, garantindo assim a todos os indivíduos o direito de viver sua própria vida em termos de livre associação com seus semelhantes” Ver também sua análise do problema no artigo citado na Nota 3.

[43](#)

Cf. R. von Ihering, *Law as a Means to an End*, traduzido por I. Husik (Boston, 1913), página 242; Max Weber, *Essays in Sociology* (Nova Iorque, 1946), página 78: “Um Estado é uma comunidade humana que reivindica (com êxito) o monopólio do uso legítimo da força física”. B. Malinowski, *Freedom and Civilization* (Londres, 1944), página 265: o Estado “é a única instituição histórica que detém o monopólio da força”; também J. M. Clark, *Social Control of Business* (2ª ed.; Nova Iorque, 1939), página 115: “A coerção pela força é supostamente o monopólio do Estado”; e E. A. Hoebel, *The Law of Primitive Man* (Cambridge: Harvard University Press, 1954), Cap. 11.

[44](#)

A epígrafe do capítulo foi extraída de A. N. Whitehead, *Introduction to Mathematics* (Londres, 1911), página 61. Uma versão anterior do capítulo apareceu em *Essays on Individuality*, ed. F. Morley (Pittsburgh: University of Pennsylvania Press, 1958).

[45](#)

Cf. A. Ferguson, *An Essay on the History of Civil Society* (Edimburgo, 1767), página 279: “O engenho do castor, da formiga e da abelha é atribuído à sabedoria da natureza. O engenho das nações civilizadas é atribuído às mesmas e, supostamente, indica uma capacidade superior àquela das mentes mais rudes. Mas os feitos humanos, como os de qualquer outro animal, são inspirados pela natureza, e são fruto do instinto, orientados pela variedade de situações com que a humanidade se depara. Esses feitos advêm de avanços sucessivos ocorridos sem qualquer idéia de suas consequências gerais; e levam as relações humanas a uma situação tão complexa, que nem a maior agudeza de que a natureza humana foi jamais dotada poderia ter planejado; nem mesmo quando o todo é executado pode ser entendido em sua plenitude”.

[46](#)

Cf. M. Polanyi, *The Logic of Liberty* (Londres, 1951), página 199: “Os conceitos à luz dos quais os homens julgarão nossas próprias idéias daqui a mil anos - talvez mesmo daqui a cinquenta anos - estão além de nossa imaginação. Se por acaso descobríssemos, hoje, uma biblioteca do ano 3000, não entenderíamos seu conteúdo. Como poderíamos, conscientemente, determinar um futuro que está, por sua própria natureza, além da nossa

compreensão? A idéia de que poderíamos determiná-lo revela apenas a mediocridade de uma visão desprovida de humildade”.

[47](#)

Leslie A. White, “Man’s Control over Civilization: An Anthropocentric Illusion”, *Scientific Monthly*, LXVI (1948), página 238.

[48](#)

Ver G. Ryle, “Knowing How and Knowing That”, *Proceedings of the Aristotelian Society*, 1945-46. Comparar também M. Polanyi, *Personal Knowledge: Towards a Post-critical Philosophy* (Londres e Chicago, 1958).

[49](#)

Cf. a observação freqüentemente citada de F. P. Ramsey, *The Foundations of Mathematics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1925), página 287: “Não existe nada a conhecer, exceto a ciência”.

[50](#)

Sobre esses diferentes tipos de conhecimento, ver meu artigo “Ueber den ‘Sinn’ sozialer Institutionen”, *Schweizer Monatshefte*, outubro de 1955, e, sobre a aplicação de toda a tese deste capítulo aos problemas mais especificamente econômicos, ver os artigos “Economics and Knowledge” e “The Use of Knowledge in Society”, reeditado no meu livro *Individualism and Economic Order* (Londres e Chicago, 1948).

[51](#)

G. de Santillana, *The Crime of Galileo* (Chicago: University of Chicago Press, 1955), página 34. Em uma de suas obras, Herbert Spencer faz a seguinte observação: “Os avanços científicos nada fazem senão estender nosso contato com o que desconhecemos”.

[52](#)

Cf. H. G. Barnett, *Innovation: The Basis of Cultural Change* (Nova Iorque, 1953), particularmente a página 19: “Todo indivíduo, em muitos momentos de sua vida, é um inovador”; e página 65: “Existe uma correlação positiva entre o individualismo e o potencial inovador. Quanto maior é a liberdade do indivíduo de explorar o seu universo de experiência e de organizar seus elementos de acordo com a interpretação individual de suas sensações, maior será a probabilidade de surgirem novas idéias”.

[53](#)

Cf. W. A. Lewis, *The Theory of Economic Growth* (Londres, 1955), página 148: “Esses inovadores são sempre uma minoria. As novas idéias são postas em prática inicialmente por uma ou duas ou bem poucas pessoas, seja no caso de inovações no campo da tecnologia, seja no de novas formas de organização, novas mercadorias ou outras novidades. Essas idéias podem ser aceitas rapidamente pelos demais indivíduos. O mais provável é que sejam recebidas com ceticismo e desconfiança, a princípio, abrindo lentamente seu caminho, quando isto é possível. Na medida em que as novas idéias começam a se afirmar, as pessoas passam a aceitá-las. Assim, costuma-se dizer que mudança é função de uma elite ou que as dimensões da mudança dependem do nível de liderança numa comunidade. Isto é verdadeiro quando significa, unicamente, que a maioria das pessoas não é inovadora, mas apenas imita as outras. Todavia, é de certa forma falso quando pretende expressar que certa classe ou grupo de indivíduos produz todas as idéias novas”. Também página 172: “O julgamento coletivo das idéias novas é errado na maioria das vezes, a ponto de ser discutível afirmar que o progresso depende da liberdade dos indivíduos de sustentar suas próprias opiniões, apesar da desaprovação coletiva. (...) A concessão de um monopólio de decisões a um comitê governamental teria as desvantagens dos dois métodos”.

55

Um dos poucos autores que perceberam com clareza pelo menos uma parte desse problema foi F. W. Maitland. Ele enfatizou (*Collected Papers* [Cambridge: Cambridge University Press, 1911], I, página 107) que “o argumento mais poderoso é aquele que aponta a ignorância, a inevitável ignorância, dos nossos governantes”. Ver também B. E. Kline e N. H. Martin, “Freedom, Authority and Decentralization”, *Harvard Business Review*, XXXVI (1958), particularmente a página 70: “A característica principal da hierarquia de comando, ou de qualquer grupo da nossa sociedade, não é o conhecimento mas a ignorância. De fato, qualquer pessoa pode conhecer apenas uma fração do que ocorre ao seu redor. Grande parte daquilo que essa pessoa conhece ou crê será falso, e não verdadeiro.(...) Em qualquer momento, o que desconhecemos é muito maior do que aquilo que conhecemos, tanto no caso de uma pessoa que se encontra em uma posição de comando, quanto no caso de toda a organização. Parece possível, então, que ao nos organizarmos em uma ordem hierárquica, a fim de aumentar a eficiência, poderemos estar, na realidade, institucionalizando a ignorância. Embora façamos uso melhor daquilo que poucos conhecem, estamos garantindo que a grande maioria seja impedida de explorar as áreas que estão além do nosso conhecimento”.

Em um aspecto importante, o termo “ignorância” é, de certa forma, muito limitado para os nossos propósitos. Existem ocasiões em que seria preferível falar em “incerteza”, ao nos referirmos à ignorância em torno do que é certo, pois é duvidoso que possamos falar logicamente a respeito do que é certo, se ninguém sabe o que é certo no contexto concreto. Em tais casos, pode ocorrer que a moral existente não ofereça respostas a um problema, embora possa haver alguma resposta que, se conhecida e amplamente aceita,

sem dúvida seria de muito valor. Muito devo a Pierre F. Goodrich, cujas observações, durante uma discussão, me ajudaram a esclarecer esse ponto importante para mim, embora não esteja convencido de que devo, em termos gerais, falar em “imperfeição” quando pretendo referir-me a ignorância.

[56](#)

Cf. J. A. Wheeler, “A Septet of Sibyls: Aids in the Search for Truth”, *American Scientist*, XLIV (1956), página 360: “Nosso problema todo consiste em cometer os erros o mais rapidamente possível”.

[57](#)

Cf. a observação de Louis Pasteur: “Na pesquisa, o acaso ajuda apenas aqueles cujas mentes sabem aproveitá-lo”, citado por R. Taton, *Reason and Chance in Scientific Discovery* (Londres, 1957), página 91.

[58](#)

Cf. H. Rashdall, “The Philosophical Theory of Property”, em *Property: Its Duties and Rights* (Nova Iorque e Londres, 1915), página 62: “Não se pode argumentar adequadamente em favor da liberdade insistindo-se, como fez de maneira tão eloqüente e humorística o Sr. Lowes Dickinson (*Justice and Liberty: a Political Dialogue, e. g.*, páginas 129 e 131), no absurdo de que o trabalhador que não possui propriedade no regime capitalista comum goza de uma liberdade da qual o socialismo o privaria. Pois pode ser extremamente importante que alguns gozem de liberdade, que alguns possam dispor de seu tempo conforme sua vontade - embora a grande maioria não possa desfrutar dessa liberdade ou sequer a deseje. A cultura exige uma diferenciação considerável nas condições sociais e este constitui um princípio de importância inquestionável”. Ver também Kline e Martin no artigo citado na Nota 10, página 69: “Para que exista liberdade para os poucos que a aproveitarão, devè-se dar liberdade à maioria. Se a História nos deu alguma lição clara, foi exatamente esta”.

[59](#)

Para o uso do termo “formação”, neste caso mais apropriado do que o de “instituição”, habitualmente utilizado, ver meu estudo *The Counter-Revolution of Science* (Glencoe, 111.; 1952), página 83.

[60](#)

Cf. meu artigo “Degrees of Explanation”, *British Journal for the Philosophy of Science*, Vol. VI (1955).

[61](#)

Ver A. Director, “The Parity of the Economic Market Place”, em *Conference on Freedom and the Law* (“University of Chicago Law School Conference Series”, N.º 13 [Chicago, 1953]).

[62](#)

Cf. meu livro *The Road to Serfdom* (Londres e Chicago, 1944), Cap. VII.

[63](#)

Ver K. R. Popper, *The Open Society and Its Enemies* (ed. americana, Princeton: Princeton University Press, 1950), especialmente página 195: “Se pretendemos continuar sendo seres humanos, só temos um caminho, aquele que leva à sociedade aberta. Devemos ir ao encontro do desconhecido, do incerto e do inseguro, utilizando ao máximo nossa razão para planejar tendo em vista, ao mesmo tempo, a segurança e a liberdade”.

[64](#)

(\*) A epígrafe do capítulo foi extraída de *Mémoires du Cardinal de Reiz* (Paris, 1820), página 497, em que o presidente Bellièvre teria afirmado que Cromwell lhe dissera, certa vez, “on ne montait jamais si haut que quand on ne sait où Pon va”. Essa frase causou, ao que parece, uma impressão profunda nos pensadores do século XVIII, sendo citada por David Hume (*Essays*, I, 124), A. Ferguson (*An Essay on the History of Civil Society* [Edimburgo, 1767], página 187) e (segundo D. Forbes, “Scientific Whiggism”, *Cambridge Journal*, VII, [1954], página 654) também por Turgot. Aparece outra vez, justificadamente, em Dicey, *Law and Opinion*, página 231. Uma versão ligeiramente modificada aparece na obra póstuma de Goethe *Maximen und Reflexionen: Literatur und Leben* (*Schriften zur Literatur; Grossherzog Wilhelm Ernst Ausgabe* [Leipzig, 1913], II, página 626): “Man geht nie weiter, als wenn man nicht mehr weiss, wohin man geht”. Cf. também G. Vico (*Opere*, ed. G. Ferrari [2.ª ed., Milão, 1854], V, página 183): “Homo non intelligendo fit omnia”. Já que não haverá outra oportunidade para nos referirmos a Vico, deve-se mencionar aqui que ele, bem como seu grande discípulo, F. Galiani, constituem o único paralelo importante, no continente, da tradição anti-racionalista britânica, que apreciaremos mais detalhadamente no próximo capítulo. Uma tradução alemã de uma versão mais antiga e um pouco mais extensa do presente capítulo foi publicada em *Ordo*, Vol. IX (1957).

[66](#)

J. B. Bury, *The Idea of Progress* (Londres, 1920), página 2.

[67](#)

Cf. J. S. Mill, “Representative Government”, em *On Liberty*, Ed. R. B. McCullum (Oxford, 1946), página 121.

[68](#)

Cf. A. Ferguson, *History of Civil Society* (Edimburgo, 1767, página 12: “Se o palácio for inatural, a morada do camponês também o será. E os maiores refinamentos do entendimento político e moral não são mais artificiais, em seu gênero, do que as primeiras operações do sentimento e da razão”. W. Roscher, *Ansichten der Volkswirtschaft* (2ª ed., Leipzig, 1861), mostra ao leitor, como exemplo desses “refinamentos perniciosos” contra os quais austeros moralistas protestaram em certas épocas, garfos, luvas, janelas envidraçadas. Platão, em seu *Phaedo*, faz um dos oradores temer que a invenção da escrita, enfraquecendo a memória, leve à degeneração!

[69](#)

Se ainda fosse possível mudar o uso consagrado de uma palavra, seria aconselhável limitar o uso do termo “progresso” a este avanço deliberado em direção a uma meta prefixada e falar somente de “evolução da civilização”.

[70](#)

Cf. J. B. Bury, *The Idea of Progress* (Londres, 1920), páginas 236-237: “As teorias do progresso estão, portanto, se diferenciando em dois tipos distintos, que correspondem a duas teorias políticas radicalmente opostas e apelam a dois temperamentos antagônicos. O primeiro tipo é aquele dos idealistas construtivistas e dos socialistas, capazes de citar o nome de todas as ruas e edifícios da ‘cidade de ouro’, que imaginam estar situada pouco além de um promontório. Para eles, o progresso do homem constitui um sistema fechado. Seu limite é conhecido e pode ser alcançado. O outro tipo é o daqueles que, analisando a ascensão gradual do homem, crêem que pela mesma interação das forças que o conduziram até esse ponto, e por uma evolução da liberdade pela qual tanto lutou, ele rumará lentamente para uma situação de crescente harmonia e felicidade. Neste caso, progresso é indefinido: o seu fim é desconhecido e se encontra em um futuro remoto. A liberdade individual é a força motriz, e a teoria política correspondente é o liberalismo”.

[71](#)

Ver K. R. Popper, *The Poverty of Historicism* (Londres, 1957), e a minha obra *The Counter-Revolution of Science* (Glencoe, 1952).

[72](#)

I. Langmuir afirmou com muita propriedade em “Freedom, the Opportunity To Profit from the Unexpected” [General Electric], *Research Laboratory Bulletin*, outono de 1956:

“No trabalho de pesquisa, não podemos planejar as descobertas, mas podemos planejar o trabalho que, provavelmente, levará a descobertas”.

[73](#)

Cf. M. Polanyi, *The Logic of Liberty* (Londres, 1951), e a notável análise destes temas em S. Bailey, *Essays on the Formation and Publication of Opinions* (Londres, 1821), em particular, a observação do prefácio: “Parece ser condição necessária da ciência humana que tenhamos de aprender muitas coisas inúteis a fim de tomar conhecimento das que são úteis. E como, antes da experiência, é impossível conhecer o valor de nosso aprendizado, a única maneira pela qual o gênero humano pode garantir todas as vantagens do conhecimento é prosseguir com suas pesquisas em toda e qualquer direção. Não pode haver maior empecilho ao progresso da ciência do que uma ansiosa e perpétua referência, a cada passo, a uma utilidade palpável. Seguros de que os resultados gerais serão benéficos, não convém estarmos muito ansiosos quanto ao valor imediato de cada esforço individual. Além do mais, em cada campo da ciência existe uma certa globalidade de conhecimentos a serem apreendidos, em função da qual somos obrigados a dominar uma série de detalhes que, fora desse contexto, não teriam nenhum valor. Também não devemos esquecer que as aquisições triviais e aparentemente inúteis constituem frequentemente os preparativos necessários para descobertas importantes”.

[74](#)

A. Smith, *Wealth of Nations*, I, página 83, Em contraposição, ver J. S. Mill, que em 1848 afirmava seriamente (*Principles*, IV, VI, 2, página 749) que “somente nos países atrasados o aumento da produção ainda constitui um objetivo importante. Nos países mais adiantados, do ponto de vista econômico, se faz necessária uma distribuição melhor”. Parece que não se deu conta de que uma tentativa de sanar até a miséria extrema pela redistribuição teria levado, naquela época, à destruição de tudo o que ele mesmo considerava uma vida civilizada, sem conseguir alcançar seu objetivo.

[75](#)

G. Tarde, *Social Laws: A n Outline of Sociology*, tradução de H. C. Warren (Nova Iorque, 1907), página 194.

[76](#)

Cf. os dois artigos importantes do *Times Literary Supplement*, “The Dynamic Society”, de 24 de fevereiro de 1956 (também sob forma de folheto) e “The Secular Trinity”, de 28 de dezembro de 1956.

[77](#)

Cf. H. C. Wallich, "Conservative Economic Policy", *Yale Review*, XLVI (1956), página 67: "Do ponto de vista do bem-estar econômico é perfeitamente óbvio que, em um período de alguns anos, até os pobres têm mais a ganhar com um crescimento mais rápido do que com qualquer outra forma de redistribuição de renda. Um crescimento da produção real de apenas um ponto a mais, ao ano, contribuiria para elevar até os mais pobres para faixas de renda que nenhuma forma de redistribuição jamais lhes permitiria alcançar. Para o economista, a desigualdade econômica assume uma justificativa funcional, graças ao conceito de crescimento. Seus resultados finais beneficiam até aqueles que, no início, parecem perdedores".

## 7980

Quanto aos efeitos em uma das partes mais remotas do mundo, ver John Clark, *Hunza: Lost Kingdom of the Himalayas* (Nova Iorque, 1956), página 266: "O contato direto ou indireto com o Ocidente chegou até os nômades mais distantes, até a mais afastada aldeia da selva. Mais de um bilhão de pessoas ficaram sabendo que nós temos uma vida mais feliz, realizamos um trabalho mais interessante e desfrutamos maior conforto físico do que eles. Suas culturas não lhes ofereceram isto, e eles estão decididos a obtê-lo. A maioria dos asiáticos deseja todas as nossas vantagens com a menor mudança possível de seus costumes".

## 81

(\* ) A epígrafe deste capítulo foi extraída de *Democracy*, de Tocqueville, Vol. I, Cap. XIV, páginas 246 e seguintes; ver também Vol. II, Cap. II, página 96: "As vantagens oferecidas pela liberdade só aparecem com o passar do tempo, e é sempre fácil confundir a causa que as origina". Uma versão anterior e ligeiramente mais longa deste capítulo aparece em *Ethics*, Vol. LXVIII (1958).

## 8283

Tocqueville observa em uma de suas obras: "Du dix-huitième siècle et de la révolution, étaient sortis deux fleuves; le premier conduisant les hommes aux institutions libres, tandis que le second les menant au pouvoir absolu". Cf. a observação de Sir Thomas E. May, em *Democracy in Europe* (Londres, 1877), II, 334: "Nos tempos modernos, a história daquele país [a França] é a história da democracia, não da liberdade; a história deste [a Inglaterra] é a história da liberdade, e não da democracia". Ver também G. de Ruggiero, *The History of European Liberalism*, tradução de R. G. Collingwood (Oxford: Oxford University Press, 1927), especialmente as páginas 12, 71 e 81. Sobre a ausência de uma verdadeira tradição liberal na França, ver E. Faguet, *Le Libéralisme* (Paris,

1902), especialmente a página 307.

[84](#)

As palavras “racionalismo” e “racionalista” serão usadas sempre no sentido definido por B. Groethuysen, em “Rationalism”, *E.S.S.*, XIII, 113, como uma tendência “a dirigir a vida individual e social segundo princípios da razão e eliminar, se possível, ou relegar a segundo plano, tudo o que for irracional”. Ver também M. Oakeshott, “Rationalism in Politics”, *Cambridge Journal*, Vol. I (1947).

[85](#)

Ver E. Halévy, *The Growth of Philosophic Radicalism* (Londres, 1928), página 17.

(\* N. T. - *Whig*, partido político surgido na Inglaterra no século XVII, durante a grande controvérsia relativa às prerrogativas reais e aos direitos do povo, que mais tarde se tornaria o Partido Liberal (não o atual).

[86](#)

Cf. J.L.-Talmon, *The Origins of Totalitarian Democracy* (Londres, 1952). Embora Talmon não identifique a democracia “social” com a “totalitária”, só posso concordar com H. Kelsen (“The Foundations of Democracy”, *Ethics*, LXVI, Parte 2 f1955], Nota 95), quando este afirma que “o antagonismo que Talmon descreve como tensão entre a democracia liberal e a totalitária é na realidade um antagonismo entre o liberalismo e o socialismo, e não entre dois tipos de democracia”.

[87](#)

Francis Lieber, “Anglican and Gallican Liberty”, publicado originalmente num jornal da Carolina do Sul em 1849 e reeditado em *Miscellaneous Writings* (Filadélfia, 1881), página 282. Ver, também, página 385: “A liberdade galicana assenta-se na *organização*, enquanto a liberdade anglicana tende à *evolução*, o que explica por que na França as instituições passaram por um aperfeiçoamento e urna expansão tão reduzidos; mas, quando se busca uma melhoria, verifica-se a total abolição da situação anterior, um início *ab ovo*, uma rediscussão dos primeiros princípios elementares”.

[88](#)

Ainda não foi escrita uma análise adequada da filosofia da evolução que ofereceu os fundamentos intelectuais de uma política de liberdade; nem podemos ensaiá-la, np momento. Para uma apreciação mais ampla da escola escocesa e inglesa e suas diferenças com relação à tradição racionalista francesa, ver D. Forbes, “Scientific Whiggism: Adam Smith and John Millar”, *Cambridge Journal*, Vol. VII (1954), e minha conferência *Indi-*

*vidualism, True and False* (Dublin, 1945), posteriormente incluída em *Individualism and Economk Order* (Londres e Chicago, 1948), a última particularmente sobre o papel desempenhado por B. Mandeville na tradição à qual mal acenei aqui. Para outras referências, ver a primeira versão deste artigo em *Ethics*, Vol. LVXIII (1958).

[89](#)

Ver especialmente a obra de Sir Mathew Hale, citada na Nota 20, abaixo.

[90](#)

Montesquieu, Constant e Tocqueville muitas vezes foram considerados fanáticos anglófilos por seus compatriotas. Constant foi parcialmente educado na Escócia, e Tocqueville afirmou a seu próprio respeito: "São tantos os pensamentos e sentimentos que compartilho com os ingleses, que a Inglaterra se tornou para mim uma segunda pátria no que se refere às coisas do espírito". (A. de Tocqueville, *Journeys to England and Ireland*, editado por J. P. Mayer [New Haven: Yale University Press, 1958], página 13). Uma lista mais completa de eminentes pensadores franceses mais ligados à tradição evolucionista "britânica" do que à tradição racionalista "francesa" teria de incluir o jovem Turgot e E. B. de Condillae.

[91](#)

Sobre a passagem de Jefferson da tradição "britânica" para a "francesa", como resultado de sua estada na França, ver a importante obra de O. Vossler, *Die amerikanischen Revolutionsideale in ihrem Verhältnis zu den europäischen* (Munique, 1929).

[92](#)

Talmon, *op. cit.*, página 2.

[93](#)

*Ibid.*, página 71. Cf. também L. Mumford, *Faith for Living* (Nova Iorque, 1940), páginas 64-66, onde o "liberalismo ideal" é contraposto ao "liberalismo pragmático", e a obra de W.M. McGovern e D.S. Collier, *Radicals and Conservatives* (Chicago, 1958), onde se faz uma distinção entre "liberais radicais" e "liberais conservadores".

[94](#)

A. Ferguson, *An Essay on the History of Civil Society* (Edimburgo, 1767), página 187.

[95](#)

[Francis Jeffrey]/“Craig’s Life of Millar”, *Edinburgh Review*, IX (1870), página 84. Muito tempo mais tarde, F.W. Maitland também comentou que, “avançando aos tropeços, nosso estilo empírico acaba por nos conduzir por acaso à sabedoria”.

[96](#)

Forbes, *op. cit.*, página 645. A importância dos filósofos escoceses da moral como precursores da antropologia cultural foi muito bem reconhecida por E.E. Evans-Pritchard, *Social Anthropology* (Londres, 1951), páginas 23-25.

[97](#)

L. von Mises, *Socialism* (nova edição; New Haven: Yale University Press, 1951), página 43, escreve, com referência ao contrato social: “O racionalismo não encontrou nenhuma outra explicação que substituísse a velha crença, que acabava de eliminar, segundo a qual a origem das instituições remontava a fontes divinas ou pelo menos à luz que o homem recebeu da inspiração divina. Como o aperfeiçoamento da vida social conduzia à situação presente, passou a ser tido como algo totalmente intencional e racional; de que outra maneira, então, poderia ter-se produzido tal aperfeiçoamento, a não ser por uma escolha consciente, por se reconhecer nele algo intencional e racional?”.

[98](#)

Citado por Talmon, *op. cit.*, página 73.

[99](#)

M. Túlio Cícero, *De republica*, II, 1,2; cf. também II, 21.37. Neratio, um jurista romano posterior, citado no *Corpus iuris civilis*, chegou a ponto de assim exortar os jurisconsultos: “Rationes eorum quae constituuntur inquiri non oportet, alioquin multa quae certa sunt subvertuntur” (“Devemos evitar perguntar sobre a racionalidade de nossas instituições, pois, de outra maneira, certamente, muitas delas, que são corretas, seriam subvertidas”). Embora a este respeito os gregos tenham sido um pouco mais racionalistas, uma concepção semelhante sobre a evolução do direito também está presente entre eles. Ver, por exemplo, o orador ático Antífone, *On the Choreutes*, par 2 (*Minor Attic Orators*, ed. K.J. Maidment [“Loeb Classical Library” (Cambridge: Harvard University Press, 1941)], I, 247), onde ele fala de leis que “se distinguem porque são as mais antigas deste país, (...) e [que] esta é a indicação mais segura de boas leis, uma vez que o tempo e a experiência mostram à humanidade aquilo que é imperfeito”.

[100](#)

R. Descartes, *A Discourse on Method* (ed, “Everyman”), Parte II, página 11.

Cf. Talmon, *op. cil.*, página 142. Sobre a influência do ideal espartano na filosofia grega, e especialmente em Platão e Aristóteles, ver F. Ollier, *Le Mirage spartiate* (Paris, 1933), e K.R. Popper, *The Open Society and Its Enemies* (Londres, 1945).

“Sir Mathew Hale’s Criticism on Hobbes Dialogue on the Common Law”, reeditado como apêndice a W.S. Holdsworth, *A History of English Law*, V (Londres, 1924), 504-505 (a ortografia foi modernizada). Holdsworth aponta com propriedade a semelhança entre algumas destas teses e as de Edmund Burke. Evidentemente, constituem uma tentativa de elaborar as idéias de Sir Edward Coke (a quem Hobbes havia criticado), especialmente sua famosa concepção da “razão artificial”, que ele explica assim (*Seventh Report*, ed. I.H. Thomas e I.F. Fraser [Londres, 1826], IX, 6): “Nossos dias sobre a terra não passam de uma sombra se comparados aos dias e épocas passados, nos quais as leis foram feitas pela sabedoria dos homens mais excelentes, em muitas gerações sucessivas, pela longa e ininterrupta experiência (a prova da luz e da verdade), acabadas e refinadas, tarefa que nenhum homem (dispondo de tão pouco tempo), ainda que dotado da sabedoria de todos os homens do mundo, poderia realizar no decurso de uma geração”. Cf. também o provérbio legal: “Per vários usus experientia legem fecit”.

A melhor análise do caráter deste processo de evolução social continua sendo, na minha opinião, a de C. Menger, *Untersuchungen*, Livro III e Apêndice VIII, especialmente as páginas 163-165, 203-204, nota, e 208. Ver também a análise de A. Macbeath, *Experiments in Living* (Londres, 1952), página 120, sobre o “princípio estabelecido por Frazer [Psyche’s Task, página 4] e admitido por Malinowski e outros antropólogos, de que nenhuma instituição continuará sobrevivendo, a menos que realize alguma função útil”, e a observação acrescentada num rodapé: “Entretanto, a função que desempenha em determinado momento pode não ser a mesma para a qual foi originalmente criada”; também a seguinte passagem, na qual Lord Acton indica como teria prosseguido seus pequenos ensaios sobre a liberdade na antigüidade e na era cristã (*History of Freedom*, página 58): “Gostaria de relatar... por obra de quem e em que circunstâncias se chegou a conhecer a verdadeira lei da formação de nações livres, e como este descobrimento, intimamente relacionado àqueles que, sob os nomes de desenvolvimento, evolução e continuidade, proporcionou métodos novos e mais completos para outras ciências, resolveu o antigo problema de estabilidade e transformação e consagrou a autoridade da tradição no progresso do pensamento; como (se chegou a conhecer) a teoria, expressa por Sir James Mackintosh ao afirmar que as constituições não se fazem, mas evoluem; a teoria de que as leis são feitas pelos costumes e pelas virtudes dos governados, e não pela vontade dos governantes”.

Não me estou referindo à reconhecida dívida de Darwin para com as teorias demográficas de Malthus (e, através deste, de R. Cantillon), mas à atmosfera geral de uma filosofia evolucionista que no século XIX dominou as teses sobre os problemas sociais. Embora tal influência tenha sido ocasionalmente reconhecida (ver, por exemplo, H.F. Osborn, *From the Greeks to Darwin* [Nova Iorque, 1894], página 87), nunca foi sistematicamente estudada. Creio que tal estudo mostraria que a maior parte do aparato conceitual empregado por Darwin estava pronta para ser usada. Um dos estudiosos pelos quais o pensamento evolucionista escocês chegou até Darwin foi provavelmente o geólogo escocês James Hutton.

Ver A.O. Lovejoy, "Monbodo and Rousseau" (1933), reeditado em *Essays in the History of Ideas* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1948).

Talvez seja significativo o fato de que a primeira pessoa a perceber isto claramente no campo da lingüística, Sir William Jones, era advogado de profissão e importante Whig por convicção. Cf. sua famosa afirmação no "Third Anniversary Discourse", em 2 de fevereiro de 1786, em *Asiatick Researches*, 1, 422, reeditado em *Works*, do mesmo autor (Londres, 1807), III, 34: "A língua sânscrita, cuja idade desconhecemos, possui uma estrutura maravilhosa. É mais perfeita que o grego, mais rica que o latim e mais delicadamente refinada que qualquer destas duas línguas. Mesmo assim, tem com ambas afinidades tão grandes, não apenas no que diz respeito às raízes dos verbos, mas também às formas da gramática, que dificilmente poderiam ser atribuídas a mero acaso. Afinidades, de fato, tão acentuadas, que nenhum filólogo poderia examinar os três idiomas sem deduzir que tivessem surgido de uma origem comum que talvez já não exista". A relação entre a especulação lingüística e as instituições políticas está demonstrada numa das definições mais completas e pertencente, de certo modo, à última fase da doutrina *Whig*, em Dugald Stewart, *Lectures on Political Economy* (pronunciadas em 1809 e 1810), editadas em *The Collected Works of Dugald Stewart* (Edimburgo, 1856), IX, páginas 422-424, e amplamente citadas numa nota da primeira versão deste capítulo, publicado em *Ethics*, Vol. LXVIII (1958). Tal definição é de especial importância em virtude da influência de Stewart sobre o último grupo de *Whigs*, integrante do círculo da *Edinburgh Review*. Seria mero acaso o fato de que o mais eminente filósofo da liberdade, na Alemanha, Wilhelm von Humboldt, foi também um dos maiores filólogos?

Josiah Tucker, *The Elements of Commerce*, 1755, em *Josiah Tucker: A Selection*, ed. R. L.

[108](#)

Para Adam Smith, o funcionamento benéfico do sistema econômico não dependia da “liberdade natural”, no sentido literal, mas da liberdade no âmbito da lei. E isto está expresso claramente em *W.o.N.*, Livro IV, Capítulo V, II, páginas 42-43: “A segurança que as leis da Grã-Bretanha proporcionam a todos os cidadãos, permitindo-lhes usufruir o produto de seu trabalho, é suficiente, por si só, para fazer com que qualquer país floresça, apesar de todas as absurdas normas governamentais aplicadas ao comércio: e tal segurança foi aperfeiçoada pela revolução, mais ou menos ao mesmo tempo em que foi instituído o subsídio do trigo. O esforço natural de cada indivíduo para melhorar suas condições, quando envidado com liberdade e segurança, é um princípio tão poderoso, que por si só, e sem nenhum auxílio, não somente é capaz de levar à prosperidade e à riqueza da sociedade, como também de vencer os inúmeros obstáculos com os quais a loucura das leis humanas freqüentemente entrava seu funcionamento”. Cf. C.A. Cooke, “Adam Smith and Jurisprudence”, *Law Quarterly Review*, LI (1935), página 328: “A teoria político-econômica que tem sua fonte na ‘Riqueza das Nações’ pode ser considerada uma teoria coerente do direito e da legislação... a famosa passagem em que fala da ‘mão invisível’ ergue-se como essência do conceito de direito de Adam Smith”. Ver também a interessante análise em J. Cropsey, *Pottty and Economy* (Haia, 1957). É interessante assinalar que a tese geral de Adam Smith sobre a “mão invisível”, “que leva o homem a promover um fim que não estava em seu intento”, já aparece em Montesquieu, *Spirit of the Laws*, 1, página 25, quando ele afirma que “desta maneira cada indivíduo contribui para o progresso do bem geral, embora pense unicamente em promover seu próprio interesse”.

[109](#)

J. Bentham, *Theory of Legislation* (5ª edição; Londres, 1887), página 48.

[110](#)

Ver D.H. MacGregor, *Economic Thought and Policy* (Oxford: Oxford University Press, 1949), páginas 54-89, e Lionel Robbins, *The Theory of Economic Policy* (Londres, 1952), páginas 42-46.

[111](#)

E. Burke, *Thoughts and Deialis on Scarcity*, em *Works*, VII, página 398.

[112](#)

Cf., como exemplo, a diferença entre D. Hume, *Essays*, Livro I, VI, página 117: “Os

escritores políticos estabeleceram como máxima irrefutável que, ao formular um sistema de governo e ao fixar os diversos controles da constituição, se deve partir do pressuposto de que os homens são uns *patifes* e não têm outro objetivo, no que diz respeito a suas ações, senão promover seu interesse privado” (com referência provavelmente a Maquiavel, *Discorsi*, I, 3: “O legislador, para seus fins, deve partir do pressuposto de que todos os homens são maus”), e R. Price, *Two Tracts on Civil Liberty* (Londres, 1778), página 11: “A vontade humana, quando totalmente livre de coação, deve levar o homem inevitavelmente à retidão e à virtude”. Ver também minha obra *Individualism and Economic Order* (Londres e Chicago, 1948), páginas 11-12.

[113](#)

Ver J.S. Mill, *Essays on Some Unsettled Questions of Political Economy* (Londres, 1844), Ensaio V.

[114](#)

Ernest Renan, em um importante ensaio sobre os princípios e tendências da escola liberal, publicado pela primeira vez em 1858 e posteriormente incluído em sua obra *Essais de mora/e et de critique* (atualmente em *Oeuvres complètes*, ed. H. Psichari, II [Paris, 1947], páginas 45 e seguintes), observa: "Le libéralisme, ayant la prétention de se fonder uniquement sur les principes de la raison, croit d'ordinaire n'avoir pas besoin de traditions. Là est son erreur. ( ... ) L'erreur de l'école libérale est d'avoir trop cru qu'il est facile de créer la liberté par la réflexion, et de n'avoir pas vu qu'un établissement n'est solide que quand il ades racines historiques. ( ... ) Elle ne vit pas que tous ses efforts ne pouvait sortir qu'une bonne administration, mais jamais la liberté, puisque la liberté résulte d'un droit antérieur et supérieur à celui de l'État, et non d'une déclaration improvisée ou d'un raisonnement philosophique plus ou moins bien déduit". Ver também a observação de R.B. McCallum na Introdução à sua edição de J.S. Mill, *On Liberty* (Oxford, 1946), página 15: "Embora Mill admita o grande poder dos costumes e, dentro de certos limites, sua utilidade, tende a criticar todas as normas que dependem deles e que não são defendidas pela razão. Ele nota: 'As pessoas estão acostumadas a acreditar, e têm sido encorajadas a isto por pessoas que aspiram ao título de filósofos, que seus sentimentos sobre assuntos desta natureza são melhores que a razão, e, portanto, que a razão é desnecessária'. Esta é uma atitude que Mill, enquanto racionalista utilitário, nunca aceitou. Era o princípio da 'simpatia-antipatia', que Bentham considerava a base de todos os sistemas que não aderiam ao enfoque racionalista. Como pensador político, Mill adotava a posição fundamental de que todos estes pressupostos irracionais deveriam ser pesados e considerados pelo julgamento ponderado e reflexivo dos intelectuais".

[115](#)

T. Jefferson, *Works*, ed. P.L. Ford, XII (Nova Iorque, 1905), 111.

Ver, como exemplo, E. Burke, *A Letter to a Member of the National Assembly*, em *Works*, VI, 64: “Os homens estão preparados para a liberdade civil na proporção exata de sua disposição a reprimir moralmente seus apetites; na proporção em que seu amor à justiça estiver acima de sua rapacidade; na medida em que sua objetividade e sobriedade de compreensão estiverem acima de sua vaidade e presunção; na medida em que estiverem mais dispostos a ouvir o conselho dos sábios e dos bons e não as adulações dos patifes”. Também James Madison, nos debates durante a Convenção para a Ratificação de Virgínia, de 20 de junho de 1788 (em *The Debates in the Several State Conventions, on the Adoption of the Federal Constitution, etc.*, ed. J. Elliot [Filadélfia, 1863], III, 537): “É quimera supor que uma forma de governo possa garantir a liberdade ou a felicidade sem que exista virtude no povo”. E Tocqueville, em *Democracy*, I, 12: “A liberdade não pode ser estabelecida sem moralidade, nem a moralidade sem fé”; ver também II, 235: “Nunca existiram comunidades livres sem moral”.

Hume, *Treatise*, Livro III, Parte I, sec. 1 (II, 235), no parágrafo intitulado “Moral Distinctions Not Deriv’d from Reason”: “As normas da moral, portanto, não são conclusões de nossa razão”. A mesma idéia já está implícita na máxima escolástica: “Ratio est instrumentum non est iudex”. Com respeito à posição evolucionista de Hume sobre a moral, tenho a satisfação de citar uma afirmação que normalmente relutaria em fazer, por temer ir além daquilo que Hume pretendeu dizer, mas que é feita por um autor que, acredito, não considera a obra de Hume do meu ponto de vista. Em *The Structure of Freedom* (Stanford, Calif.; Stanford University Press, 1958), página 33, escreve C. Bay: “As normas de moralidade e de justiça constituem aquilo que Hume define como ‘artifícios’; não são de ordem divina, nem fazem parte integrante da natureza humana original, e nem foram reveladas pela razão pura, São o produto da experiência prática da humanidade, e a única consideração na lenta prova do tempo é a utilidade que cada norma moral pode demonstrar na promoção do bem-estar do homem. Hume pode ser considerado precursor de Darwin na esfera da ética. Com efeito, ele proclamou a doutrina da sobrevivência do mais apto no que se refere às convenções humanas - apto, não no sentido de capacidade, mas no sentido de máxima utilidade social”.

[121](#)

[122](#)

Cf. H.B. Acton, “Prejudice”, *Revue Internationale de Philosophie*, Vol. XXI (1952), com a interessante demonstração da semelhança de posições entre Hume e Burke; também a conferência do mesmo autor “Tradition and Some Other Forms of Order”, *Proc. Arist. Soc.*, 1952-53, especialmente a observação inicial de que “liberais e coletivistas se unem contra a tradição, quando se trata de atacar alguma ‘superstição’”. Ver também Lionel Robbins, *The Theory of Economic Policy* (Londres, 1952), página 196, nota.

[123](#)

Talvez isto seja levar as coisas longe demais. Uma hipótese pode ser teoricamente falsa, mas, se dela forem deduzidas novas conclusões comprovadamente verdadeiras, pode ser mais válida do que atuar sem hipóteses. Essas formulações provisórias, ainda que parcialmente errôneas, respondem a questões importantes, e podem ser extremamente úteis para fins práticos, embora o cientista não as aprecie pelos riscos que representam para o avanço da ciência.

[124](#)

Cf. Edward Sapir, *Selected Writings in Language, Culture and Personality*, ed. D.G. Mandelbaum (Berkeley: University of California Press, 1949), página 558: “Às vezes é necessário ter consciência das formas de conduta social, a fim de promover uma adaptação que atenda melhor às novas condições. Entretanto, acredito que possamos estabelecer como princípio de aplicação geral a idéia de que, no dia-a-dia, é inútil e até prejudicial para o indivíduo arrastar consigo a análise consciente de seus modelos culturais. Isto deve ficar a cargo dos estudiosos, cuja função é entender tais padrões. Uma saudável inconsciência das formas de conduta socializada às quais estamos sujeitos é tão necessária à sociedade como a ignorância ou inconsciência do trabalho das vísceras para a saúde do corpo”. Ver também página 26.

[125](#)

Descartes, *op. cit.*, Parte IV, página 26.

[126](#)

E. Burke, *A Vindication of Natural Society*, Prefácio, em *Works*, I, 7.

P. H. T. Baron d’Holbach, *Système social* (Londres, 1773), I, 55, citado em Talmon, *op. cit.*, página 273. Afirmações igualmente ingênuas são encontradas com frequência nos trabalhos dos psicólogos contemporâneos. B. F. Skinner, por exemplo, em *Walden Two* (Nova Iorque, 1948), página 85, faz o herói de sua utopia argumentar: “Por que não experimentar? As questões são bastante simples. Qual a melhor conduta para o indivíduo no que se refere ao grupo? Como induzir o indivíduo a comportar-se desta maneira? Por que não explorar tais questões de acordo com um espírito científico?”

“Poderíamos fazer exatamente isto em Walden Two. Já elaboramos um código de conduta, sujeito, evidentemente, a modificação experimental. O código fará com que tudo funcione perfeitamente, desde que cada indivíduo viva de acordo com ele. Nossa tarefa consiste em fazer com que todos o sigam.”

Cf. meu artigo “Was ist und was heisst ‘sozial’?” em *Masse und Demokratie*, ed. A. Hunold (Zurique, 1957), e a tentativa de defesa do conceito em H. Jahrreiss, *Freiheit und Sozialstaat* (“Kölner Universitätsreden”, N° 17 [Krefeld, 1957]), e reeditado recentemente pelo mesmo autor em *Mensch und Staat* (Colônia e Berlim, 1957).

Cf. Tocqueville quando enfatiza que “as idéias gerais não são prova de fortaleza, mas de insuficiência do intelecto humano” (*Democracy*, II, página 13).

Hoje em dia, questiona-se frequentemente se a coerência deve ser considerada uma virtude na ação social. O desejo de coerência é, às vezes, apresentado como um preconceito racionalista, e o julgamento de cada caso, segundo os méritos individuais, como o procedimento verdadeiramente experimental ou empírico. A verdade é exatamente o oposto. O desejo de coerência surge a partir do reconhecimento explícito da inadequação de nossa razão à compreensão explícita de todas as implicações do caso específico, ao passo que o procedimento supostamente pragmático se baseia no pressuposto de que podemos avaliar perfeitamente todas as implicações do caso, sem contar com os princípios que nos dizem quais os fatos particulares a considerar.

B. Constant, “De l’arbitraire”, em *Oeuvres politiques de Benjamin Constant*, ed. C. Louandre (Paris, 1874), páginas 91-92.

Deve-se admitir que, depois que a tradição aqui analisada foi transmitida por Burke aos reacionários franceses e aos românticos alemães, deixou de ser uma posição anti-racionalista para se tornar uma convicção irracionalista, e que grande parte dela sobreviveu quase exclusivamente sob tal forma. Entretanto, não se deveria permitir que essa perversão do conceito, pela qual Burke é em parte responsável, contribuísse para lançar ao descrédito tudo o que é válido na tradição, nem ela nos deveria fazer esquecer “que [Burke] foi um sincero *Whig* até o fim”, como F. W. Maitland destacou com propriedade (*Collected Papers*, I [Cambridge: Cambridge University Press, 1911], página 67).

S. S. Wolin, "Hume and Conservatism", *American Political Science Review*, XLVIII (1954), página 1.001. Cf. também E. C. Mossner, *Life of David Hume* (Londres, 1954), página 125: “Na era da razão, Hume se destacou como anti-racionalista sistemático”.

Cf. K. R. Popper, *The Open Society and Its Enemies* (Londres, 1945), *passim*.

A epígrafe deste capítulo foi extraída do livro *The Origins of Modern Constitutionalism*, de F. D. Wormuth (Nova Iorque, 1949), página 212.

Esta antiga verdade foi expressa de maneira sintética por G. B. Shaw: “Liberdade significa responsabilidade. E é por isso que a maioria dos homens a teme”. (*Man and Superman: Maxims for Revolutionaries* [Londres, 1903], página 229). O tema foi amplamente tratado em alguns dos romances de F. Dostoievski (especialmente no episódio do Grande Inquisidor de *Os Irmãos Karamazov*), e os modernos psicanalistas e filósofos existencialistas conseguiram acrescentar muito pouco à sua profunda análise psicológica. Ver, porém, E. Fromm: *Escape from Freedom* (Nova Iorque, 1941), edição inglesa intitulada *The Fear of Freedom*, M. Grene, *Dreadful Freedom* (Chicago: University of Chicago Press, 1948); e O. Veit, *Die Flucht vor der Freiheit* (Frankfurt on the Main, 1947). À crença na responsabilidade individual e conseqüentemente ao respeito à lei que prevalece nas sociedades livres contrapõe-se uma atitude de simpatia pelo transgressor da lei que parece ocorrer normalmente em sociedades não livres e que é tão característico da literatura russa do século XIX.

Para um exame detalhado dos problemas filosóficos do determinismo em geral, ver K. R. Popper, *The Logic of Scientific Discovery-Postscript; After Twenty Years* (Londres, 1959); ver também meu ensaio “Degrees of Explanation”, *British Journal for the Philosophy of Science*, Vol. VI (1955)..

[138](#)

C. H. Waddington, *The Scientific Attitude* (“Pelican Books” [Londres, 1941]), página 110.

[139](#)

O problema já foi claramente percebido por John Locke (*An Essay Concerning Human Understanding*, Livro II, Cap. XXI, Sec. 14, onde ele menciona a “pergunta irracional por ser ininteligível, ou seja, *a vontade do homem é livre, ou não é livre* Pois, salvo engano, segue-se do que eu disse anteriormente que a pergunta em si mesma é totalmente imprópria”), e mesmo por T. Hobbes, *Leviathan*, editado por M. Oakeshott (Oxford, 1946), página 137. Para análises mais recentes, ver H. Gomperz, *Das Problem der Willensfreiheit* (Jena, 1907); M. Schlick, *Problems of Ethics* (Nova Iorque, 1939); C. D. Broad, *Determinism, Indeterminism and Libertarianism* (Cambridge, Inglaterra, 1934); R. M. Hare, *The Language of Morals* (Oxford, 1952); H. L. A. Hart, “The Ascription of Responsibility and Rights”, *Proc. Arist. Soc.*, 1940-41, reeditado em *Logic and Language*, ed. A. Flew (1ª ser.; Oxford, 1951); P. H. Nowell-Smith, “Free Will and Moral Responsibility”, *Mind*, Vol. LVII (1948), e, do mesmo autor, *Ethics* (“Pelican Books” [Londres, 1954]); Í.J.D. Mabbott, “Free Will and Punishment”, em *Contemporary British Philosophy*, ed. H. D. Lewis (Londres, 1956); C. A. Campbell, “Is Free Will a Pseudo-Problem?”, *Mind*, Vol. LX (1951); D. M. MacKay, “On Comparing the Brain with Machines” (Simpósio da Associação Britânica sobre Cibernética), *Advancement of Science*, X (1954), principalmente página 406; *Determinism and Freedom in the Age of Modern Science*, ed. S. Hook (Nova Iorque: New York Press, 1958); e H. Kelsen, “Causality and Imputation”, *Ethics*, Vol. LXI (1950-51).

[140](#)

[141](#)

Cf. David Hume, *An Enquiry concerning Human Understanding*, em *Essays*, II, 79: “Por liberdade, então, nós só podemos entender um *poder de agir ou não de acordo com a determinação da vontade*”. Ver também a análise em meu livro *The Sensory Order* (Londres e Chicago; University of Chicago Press, 1952), sees. 8.93-8.94.

Embora este debate ainda pareça um paradoxo, surge em David Hume e, aparentemente, até em Aristóteles. Hume afirmou explicitamente (*Treatise*, II, 192): “Um indivíduo adquire algum mérito ou demérito por suas ações unicamente segundo os princípios da necessidade, ainda que a opinião geral possa inclinar-se para o lado oposto”. Sobre Aristóteles, ver Y. Simon, *Traité du libre arbitre* (Liège, 1951), e K. F. Heman, *Des Aristóteles Lehre von der Freiheit des menschlichen Willens* (Leipzig, 1887), citado por Simon. Para estudos recentes, ver R. E. Hobart, “Free Will as Involving Determination and Inconceivable without it”, *Mind*, Vol. XLIII (1934); e P. Foot, “Free Will as Involving Determinism”, *Philosophical Review*, Vol. LXVI (1957).

A posição determinista mais radical tende a negar que o termo “vontade” tenha qualquer significado (de fato, a palavra foi banida de alguns campos da psicologia super-científica) ou que exista o que chamamos ação voluntária. Porém, mesmo os que defendem tal posição não podem deixar de distinguir entre as espécies de ação passíveis de ser influenciadas por considerações racionais e aquelas que não podem. Isso é tudo que importa. Na verdade, terão de admitir, o que aliás representa de fato uma *reductio ad absurdum* de sua posição, que a confiança do indivíduo em sua capacidade de planejar e realizar, e é a isso que comumente nos referimos quando falamos em livre-arbítrio, pode ter uma influência preponderante sobre suas ações.

Ainda dizemos que a decisão de um homem é “livre”, embora, pelas condições por nós criadas, ele seja levado a fazer aquilo que queremos, porquanto tais condições não determinam suas ações, mas apenas tornam mais provável que qualquer outra pessoa, t sua posição, faça aquilo que nós aprovamos. Tentamos “influenciar”, mas não podemos determinar aquilo que o ser humano fará. O que normalmente entendemos no caso, assim como em muitos outros, ao dizer que sua ação é “livre”, é que simplesmente não sabemos o que determinou tal ação, e não que ela não tenha sido determinada por alguma coisa.

Cf. T. N. Carver, *Essays in Social Justice* (Cambridge: Harvard University Press, 1922), e o primeiro ensaio em minha obra *Individualism and Economic Order* (Londres e Chicago, 1948).

John Milton, *Areopagitica* (Edições “Everyman” [Londres, 1927]), página 18. O conceito pelo qual o mérito moral depende da liberdade já foi assinalado por alguns filósofos

escolásticos e posteriormente, de modo especial, pela literatura “clássica” alemã (ver por ex. F. Schiller, *On the Aesthetic Education of Man* [New Haven: Yale University Press, 1954], página 74: “Para ser capaz de ação, o homem deve ser antes livre”).

[147](#)

C. A. R. Crosland, *The Future of Socialism* (Londres, 1956), página 208.

[148](#)

A epígrafe deste capítulo foi extraída de *The Holmes—Laski Letters: The Correspondence of Mr. Justice Holmes and Harold J. Laski, 1916-1935* (Cambridge: Harvard University Press, 1953), 11, 942 4Jma tradução para o alemão de uma versão anterior deste capítulo apareceu em *Or do*. Vol X (1958).

[149](#)

Ver, por exemplo. R. H. Tawney, *Equality* (Londres, 1931), página 47.

[150](#)

Roger J. Williams, *Free and Unequal: The Biological Basis of Individual Liberty* (Austin: University of Texas Press, 1953), páginas 23 e 70; cf. também J. B. S. Haldane, *The Inequality of Man* (Londres, 1932), e P. B. Medawar, *The Uniqueness of the Individual* (Londres, 1957).

[151](#)

Williams, *op. cit.*, página 152.

[152](#)

Ver a exposição desse ponto de vista, hoje tão em moda, no artigo de H. M. Kallen intitulado “Behaviorism”, *E. S. S.*, II, 498: “A despeito da hereditariedade, as crianças, ao nascer, são iguais entre si tanto quanto os automóveis da marca Ford”.

[153](#)

Cf. Platão, *Laws*, VI, 757A: “Para os desiguais, os iguais tornam-se desiguais”.

[154](#)

[155](#)

[156](#)

[157](#)

Cf. F. H. Knight, *Freedom and Reform* (Nova Iorque, 1947), página 151: “Segundo a lógica, não há razão pela qual alguém tenha mais ou menos direito às rendas provenientes de dotes pessoais que são fruto de hereditariedade do que às rendas que são fruto de bens materiais provenientes de qualquer tipo de herança”; e a análise de W. Roep-ke, *Mass und Mitte* (Erlenbach e Zurique, 1950), páginas 65-75.

[158](#)

Esta é a tese de R. H. Tawney, sintetizada em J. P. Plamenatz, “Equality of Opportunity”, em *Aspects of Human Equality*, ed. L. Bryson et al. (Nova Iorque, 1956), página 100.

[159](#)

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

[160](#)

J. S. Mill, *On Liberty*, ed. R. B. McCallum (Oxford, 1946), página 70.

[161](#)

Cf. W. B. Gallie, “Liberal Morality and Socialist Morality”, em *Philosophy, Politics, and Society*, ed. P. Laslett (Oxford, 1956), páginas 123-125.

O autor apresenta como essência da “moral liberal” a convicção de que numa sociedade livre a recompensa corresponde ao mérito. Esta era a tese defendida por alguns liberais do século passado, que com frequência contribuía para enfraquecer seus próprios argumentos. Um exemplo característico foi W. G. Sumner, que sustentava (em *What Social Classes Owe to Each Other*, reeditado em *Freeman*, VI [Los Angeles, s.d.], que como todos “têm oportunidades iguais, na medida em que as oportunidades são oferecidas ou limitadas pela sociedade”, teremos “resultados desiguais — ou seja, resultados proporcionais aos méritos individuais”. Isto é válido apenas se “mérito” for usado no mesmo sentido em que aqui empregamos o termo “valor”, ou seja, sem qualquer conotação moral; mas certamente não será válido se for entendido como algo em proporção ao esforço desenvolvido para fazer o que é bom ou certo, ou ao esforço subjetivo do indivíduo para obedecer a um padrão ideal.

Não obstante, o Sr. Gallie está certo, quando, como veremos adiante, afirma, nos termos aristotélicos por ele utilizados, que o liberalismo visa à justiça comutativa, enquanto o socialismo visa à justiça distributiva. Todavia, como a maioria dos socialistas, ele não percebe que a justiça distributiva é irreconciliável com a liberdade dos indivíduos quanto à escolha das atividades pessoais: trata-se da justiça de uma organização hierárquica, e não da justiça de uma sociedade livre.

[162](#)

Embora eu acredite que esta distinção entre mérito e valor seja a mesma que Aristóteles e São Tomás de Aquino tinham em mente ao distinguir “justiça distributiva” de “justiça comutativa”, eu prefiro não complicar a análise com todas as dificuldades e equívocos que, no decorrer do tempo, foram associados a esses conceitos tradicionais. Parece evidente que aquilo que definimos aqui como “recompensa segundo o mérito” corresponde à justiça distributiva de Aristóteles. A dificuldade maior está no conceito de “justiça coijiutativa”, e falar em justiça neste sentido parece provocar sempre um pouco de confusão. Cf. M. Solomon, *Der Begriff der Gerechtigkeit bei Aristóteles* (Leiden, 1937); e, para uma pesquisa em termos de uma literatura mais ampla sobre o assunto, ver G. dei Vecchio, *Die Gerechtigkeit* (2. ed.; Basel, 1950).

[163](#)

[164](#)

As dificuldades terminológicas surgem porque costumamos usar o termo mérito também em sentido objetivo e falamos do “mérito” de uma idéia, de um livro ou de um quadro, independentemente do mérito adquirido por quem os tenha concebido ou criado. Às vezes, a palavra também é empregada para definir aquilo que consideramos ser o “verdadeiro” valor de certas realizações, em contraposição ao seu valor de mercado. Entretanto, mesmo a realização humana que tenha o maior valor ou mérito, nesse sentido, não constitui necessariamente prova de mérito moral de quem a produziu. Aparentemente, o uso atual do termo tem a sanção da tradição filosófica. Cf., por exemplo, David Hume, *Treatise*, II, 252: “A realização externa não tem mérito. Devemos olhar no íntimo para descobrir o aspecto moral. (...) O objeto último do nosso elogio e aprovação deve ser a força interior que a produziu”.

[165](#)

Cf. importante ensaio de A. A. Alchian, “Uncertainty, Evolution, and Economic Theory”, *J. P. E.*, LVIII (1950), especialmente 213-214, Seção II, intitulada “Success Is Based on Results, Not Motivation”. Provavelmente, também não foi por acaso que o economista americano que mais contribuiu para aperfeiçoar nossa compreensão do que realmente é

uma sociedade livre, F. H. Knight, começou sua carreira profissional com um estudo sobre *Risk, Uncertainty and Profit*. Cf. também B. de Jouvenel, *Power* (Londres, 1948), página 298.

[166](#)

Afirma-se frequentemente que a justiça exige que a remuneração seja proporcional aos desconfortos de cada ocupação e que, por esta razão, o varredor de ruas e o limpador de esgotos deveriam ganhar mais que o médico ou o funcionário de escritório. Isto, na verdade, parece ser consequência do princípio da remuneração de acordo com o mérito (ou da “justiça distributiva”). No mercado, tal situação poderia ocorrer apenas se todas as pessoas tivessem igual habilidade para exercer todas as ocupações, de modo que as que pudessem ganhar tanto quanto as demais em empregos mais agradáveis teriam de receber mais por desempenhar funções pouco atraentes. Na prática, contudo, os empregos desagradáveis constituem para aqueles cuja utilidade em atividades mais atraentes é reduzida uma oportunidade de ganhar mais do que poderiam em qualquer outro emprego. Por outro lado, o fato de que os indivíduos que pouco têm a oferecer aos seus concidadãos só poderiam perceber rendimentos semelhantes aos demais membros com um sacrifício muito maior é inevitável num sistema em que se permite aos indivíduos escolher sua própria esfera de utilidade.

[167](#)

Cf. Crosland, *op. cit.*, página 235: “Mesmo que todos os que fracassaram pudessem convencer-se de que tiveram a mesma oportunidade que os outros, isto não modificaria sua insatisfação; ao contrário, ela poderia aumentar. Quando se sabe que as oportunidades são desiguais, e os critérios de seleção favorecem a maior riqueza ou a origem, podemos consolar-nos dizendo que nunca tivemos uma oportunidade adequada, que o sistema foi iníquo e os padrões de julgamento muito parciais. Mas se a seleção se faz claramente segundo o mérito das pessoas, esse consolo desaparece e o fracasso produz um sentimento de total inferioridade, para o qual não haverá desculpa ou conforto possível; e isto, por uma peculiaridade da natureza humana, na realidade aumenta a inveja e o ressentimento com o sucesso alheio”. Cf. também o capítulo XXIV, na Nota 8. Ainda não li o livro de Michael Young, *The Rise of The Meritocracy* (Londres, 1958), que, a julgar por algumas resenhas, parece tratar com muita clareza destes problemas.

[168](#)

Ver a interessante análise em R. G. Collingwood, “Economics as a Philosophical Science”, *Ethics*, Vol. XXXVI (1926), que conclui (página 174): “Um preço justo, um salário justo, uma justa taxa de juro são uma contradição em termos. A idéia de que uma pessoa *deve* receber determinada quantia em troca de seus bens e trabalho é uma questão totalmente desprovida de significado. As únicas questões realmente válidas são o que ela

*pode* obter em troca de seus bens ou trabalho, e se ela deveria realmente vendê-los”.

[169](#)

(\*) N.T. - No original: “.. .incomes or gains which are ‘earned’ and those which are not...”

[170](#)

Obviamente, é possível dar uma definição legal razoavelmente precisa à distinção entre rendas, ganhos ou valorização provenientes do trabalho (“*earned*”) e rendas ou ganhos que não o são (“*unearned*”) j mas, deste modo, ela deixa de corresponder à distinção moral que a justifica. Qualquer tentativa de se aplicar a distinção moral na prática logo se depara com as mesmas dificuldades insuperáveis que encontramos quando tentamos determinar o mérito subjetivo. Em um trecho do seu livro, *Thinking to Some Purpose* (“Pelican Books” [Londres, 1939]), página 184, ao dar um exemplo de uma distinção clara, mas imprecisa, L. S. Stebbing demonstra com muita propriedade quão pouco essas dificuldades são compreendidas em geral pelos filósofos (exceto em casos raros, como no citado na nota anterior). A autora escolhe a distinção entre as idéias de lucro “legítimo” e de lucro “excessivo” e afirma: “A distinção é clara entre ‘lucros excessivos’ (ou ‘agiotagem’) e ‘lucros legítimos’, apesar de não ser precisa”.

[171](#)

(\*) A epígrafe deste capítulo foi extraída de D. Hume, *Essays*, I, 125. Aparentemente, a idéia surgiu dos grandes debates ocorridos no século anterior. William Haller reimprimiu, como frontispício do Vol. I de *Tracts on Liberty in the Puritan Revolution, 1638-1647* (Nova Iorque: Columbia University Press, 1934), um volante com uma gravura de Wenceslas Hollar, datada de 1641, sob o título: “O Mundo é Dominado e Governado pela Opinião”.

[172](#)

Sobre a origem do conceito de Estado “total” e a oposição do conceito de totalitarismo ao de liberalismo, mas não ao de democracia, ver as primeiras análises em H.O. Ziegler, *Autoritärer oder totaler Staat* (Tübingen, 1932), especialmente as páginas 6-14; cf. F. Neumann, *The Democratic and the Authoritarian State* (Glencoe, 111., 1957). A posição daqueles que chamaremos de “democratas dogmáticos” neste capítulo aparece claramente em E. Mims, Jr., *The Majority of the People* (Nova Iorque, 1941) e H.S. Commager, *Majority Rule and Minority Rights* (Nova Iorque, 1943).

[173](#)

Cf., por exemplo, J. Ortega y Gasset, *Invertebrate Spain* (Nova Iorque, 1937), página 125: “Liberalismo e democracia são duas coisas que, se já de início não têm qualquer relação entre si, no tocante às tendências, têm significados antagônicos. Democracia e liberalismo são duas respostas a duas perguntas completamente diferentes.

“A democracia refere-se à questão: ‘Quem deve exercer o poder público?’. E sua resposta é a seguinte: ‘O exercício do poder público pertence à coletividade dos cidadãos’.

“Mas essa questão nada tem com a esfera de ação do poder público. Preocupa-se tão-somente em determinar quem deve exercer tal poder. A democracia propõe que seja exercido por todos; quer dizer, que sejamos soberanos em todos os atos sociais.

“O liberalismo, por sua vez, diz respeito à outra questão: ‘Independentemente de quem exerça o poder público, quais devem ser os limites deste?’. E sua resposta é: ‘O poder público, seja ele exercido por um autocrata, ou pelo povo, não pode ser absoluto, porque o indivíduo tem direitos que estão acima e além de qualquer ingerência do Estado’.”

Ver ainda, do mesmo autor, *The Revolt of the Masses* (Londres, 1932), página 83. Não menos enfático, Max Lerner, ao defender a posição democrática dogmática, afirma em “Minority Rule and the Constitutional Tradition”, em *The Constitution Re-considered*, ed. Conyers Read (Nova Iorque: Columbia University Press, 1938), página 199: “Quando falo em *democracia*, entendo diferenciá-la nitidamente de *liberalismo*. Não existe maior equívoco para o leigo, hoje em dia, do que a tendência a identificar os dois conceitos”. Cf. também H. Kelsen, “Foundations of Democracy”, *Ethics*, LXVI (1955), 3: “É importante ter em mente que os princípios da democracia e do liberalismo não são idênticos e que há mesmo certo antagonismo entre os dois”.

Uma das melhores análises históricas da relação entre os dois conceitos está em F. Schnabel, *Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert*, II (Freiburg, 1933), 98: “Liberalismus und Demokratie waren also nicht sich ausschliessende Gegensätze, sondern handelten von zwei verschiedenen Dingen: der Liberalismus sprach vom Umfang der staatlichen Wirksamkeit, die Demokratie vom Inhaber der staatlichen Souveränität”. Cf. ainda A.L. Lowell, “Democracy and Liberty”, em *Essays on Government* (Boston, 1889); C. Schmitt, *Die geistesgeschichtlichen Grundlagen des heutigen Parlamentarismus* (Munique, 1923); G. Radbruch, *Rechtsphilosophie* (4ª ed.; Stuttgart, 1950), páginas 137 e seguintes, especialmente a página 160; B. Croce, “Liberalism as a Concept of Life”, *Politics and Morais* (Nova Iorque, 1945); e L. von Wiese, “Liberalismus und Demokratismus in ihren Zusammenhängen und Gegensätzen”, *Zeitschrift für Politik*, Vol. IX (1916). J. Thür, *Demokratie und*

***Liberalismus in ihrem gegenseitigen Verhältnis*** (tese, Zurique, 1944), faz um levantamento muito útil da bibliografia existente sobre a matéria.

[175](#)

Ver F.A. Hermens, *Democracy or Anarchy?* (Notre Dame, Indiana, 1941).

[176](#)

É bom lembrar que na mais antiga e mais estável democracia europeia, a Suíça, às mulheres ainda é vedado o voto, aparentemente com a aprovação da maioria delas. Também parece plausível que, em condições primitivas, somente o sufrágio limitado, por exemplo, aos proprietários de terra, permitiria a constituição de um Legislativo suficientemente independente do governo para exercer efetivo controle sobre este.

[177](#)

Cf. F.W. Maitland, *Collected Papers* (Cambridge: Cambridge University Press, 1911), I, 84: “Os que pensaram que o caminho democrático seria o caminho da liberdade confundiram um meio temporário com um fim último”. Ver também J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy* (Nova Iorque, 1942), página 242: “A democracia é um método político, ou seja, um arranjo institucional pelo qual se chega a decisões políticas - legislativas e administrativas -, sendo, portanto, incapaz de constituir um fim em si mesma, independentemente das decisões que venha a gerar em determinadas condições históricas”.

[178](#)

Cf. E.A. Hoebel, *The Law of Primitive Man* (Cambridge: Harvard University Press, 1954), página 100, e F. Fleiner, *Tradition, Dogma, Entwicklung als aufbauende Kräfte der schweizerischen Demokratie* (Zurique, 1933), publicado novamente na obra *Ausgewählte Schriften und Reden* (Zurique, 1941), do mesmo autor; ver ainda Menger, *Untersuchungen*, página 277.

[179](#)

Cf., por ex., o discurso de Joseph Chamberlain ao "Eighty Club", em 28 de abril de 1885 (transcrito no Times [Londres I, 29 de abril de 1885): "Entendo que, no tempo em que o governo era representado apenas pela autoridade da Coroa e as opiniões de determinada classe, o primeiro dever dos homens que prezavam sua liberdade era restringir a autoridade do governo e limitar seus gastos. Mas isso mudou. Agora, o governo é a expressão organizada dos desejos e necessidades do povo; sendo assim, deixemos de olhá-lo com suspeita. A suspeita é coisa do passado, fruto de circunstâncias que desapareceram há muito tempo. Nosso objetivo é agora ampliar as funções do governo e

ver de que maneira isso poderá prodw:ir resultados úteis". Ver, em contrapartida, J.S. Mill, em 1848, já contestando esse ponto de vista em *Principies*, Livro V, Cap. XI, Secção 3, página 944, e também em *On Liberty*, ed. R.B. McCallum (Oxford, 1946), página 3.

[180](#)

H. Finer, *Road to Reaction* (Boston, 1945), página 60.

[181](#)

Ver J.F. Stephen, *Liberty, Equality, Fraternity* (Londres, 1873), página 27: “Concordamos em medir forças contando cabeças, e não quebrando cabeças. (...) Não é o lado mais sábio que vence, e sim aquele que, no momento, mostra a superioridade de sua força (e um de seus elementos é, indubitavelmente, a sabedoria) ao conquistar a maior solidariedade. A minoria não cede porque se convence de que está equivocada, mas porque se convence de que é minoria”. Cf. também L. von Mises, *Human Action* (New Haven: Yale University Press, 1949), página 150: “Para assegurar a paz interna, o liberalismo visa ao governo democrático. A democracia não é, portanto, uma instituição revolucionária; ao contrário, ela é o único meio de impedir as revoluções e guerras civis. Ela oferece um método de ajustamento pacífico do governo à vontade da maioria”. Ver também K.R. Popper, “Prediction and Prophecy and Their Significance for Social Theory”, *Proceedings of the 10th International Congress of Philosophy*, I (Amsterdam, 1948), especialmente página 90: “Pessoalmente, chamo ao tipo de governo que pode ser destituído, sem se recorrer à violência, ‘democracia’; ao outro, ‘tirania’ ”.

[182](#)

Sir John Culpepper, *An Exact Collection of All the Remonstrances, etc.* (Londres, 1643), página 266.

[183](#)

O fascínio dos liberais racionalistas pela concepção de um governo no qual as questões políticas não fossem decididas “apelando-se, direta ou indiretamente, ao julgamento ou à vontade de uma massa sem instrução, fosse ela composta de cavalheiros ou de campônios, e sim pelas opiniões deliberadamente formadas de poucos, especialmente preparados para isso”, é mostrado em um dos primeiros ensaios de J.S. Mill, “Democracy and Government”, de onde foi extraída a citação (*London Review*, 1835, reeditado em *Early Essays* [Londres, 1897], página 384). Prosseguindo, salienta o autor que “de todos os governos, antigos ou modernos, aquele que tem em maior grau essa virtude é o governo da Prússia - uma aristocracia dos homens bem-educados do Reino, organizada da maneira mais convincente e inteligente”. Cf. também a passagem em *On Liberty*, ed. R.B. McCallum (Oxford, 1946), página 9. Quanto à aplicabilidade da liberdade e da

democracia aos povos menos civilizados, alguns dos antigos *Whigs* eram consideravelmente mais liberais do que os radicais que surgiriam mais tarde. T.B. Macaulay, por exemplo, diz em uma de suas obras: “Muitos políticos da nossa época têm o hábito de afirmar, como se fosse óbvio, que nenhum povo deve ser livre enquanto não estiver preparado para usar sua liberdade. O que faz lembrar a velha história do bobo que não queria entrar na água enquanto não aprendesse a nadar. Se os homens tiverem de esperar na escravidão que a liberdade lhes seja concedida somente depois que se tornarem bons e sábios, terão, certamente, de esperar para sempre”.

[184](#)

Isso também parece explicar o intrigante contraste entre, de um lado, a persistente crítica à democracia no que tange a questões específicas e, de outro, a aceitação enfática do princípio da democracia que caracteriza a obra de Tocqueville.

[185](#)

Cf. o trecho de Dicey citado na Nota 15.

[186](#)

J.S. Mill, “Bentham”, *London and Westminster Review*, 1838, reeditado em *Dissertations and Discussions*, I (3ª ed., Londres, 1875), 330. A citação prossegue: “Os dois autores de que falamos [i.e., Bentham e Coleridge] nunca foram lidos pela massa; com exceção das obras mais superficiais, foram pouco lidos: no entanto, eles foram os mestres dos mestres. Não existe na Inglaterra um estudioso de alguma importância no mundo intelectual que (sejam quais forem as opiniões que tenha adotado posteriormente) não tenha aprendido a pensar com um desses dois; e, embora a influência que exerceram mal tenha começado a difundir-se para o resto da sociedade por estes canais intermediários, hoje, são praticamente inexistentes as publicações de algum peso, dirigidas às classes mais cultas, que, se esses dois homens não tivessem existido, não seriam diferentes do que são”. Cf. também a passagem, frequentemente citada, de autoria de Lord Keynes, ele próprio o exemplo mais eminente dessa influência sobre nossa geração, na qual afirma, no final de *The General Theory of Employment, Interest, and Money* (Londres, 1936), página 383, que “as idéias dos economistas e filósofos políticos, certas ou erradas, são mais poderosas do que se pensa. De fato, o mundo é governado quase exclusivamente por elas. Os homens práticos, que acreditam estar isentos de quaisquer influências no campo intelectual, são, frequentemente, escravos de algum economista do passado. Maníacos em posição de autoridade, que ouvem vozes misteriosas, destilam seu frenesi de algum escrevinhador acadêmico de um passado recente. Estou convencido de que o poder dos grupos de interesse é grandemente exagerado, em comparação com a penetração gradual das idéias. Não de imediato, mas depois de um certo tempo; pois, no campo da filosofia política e econômica, não são muitos os que se deixam influenciar pelas

**novas teorias depois dos 25 ou 30 anos de idade, de modo que as idéias que os burocratas e os políticos, e até os agitadores, utilizam para interpretar os fatos correntes, nem sempre são as mais novas. Mais cedo, ou mais tarde, são as idéias, e não os grupos de interesse que se revelam perigosos, quer para o bem, quer para o mal”.**

[187](#)

**Cf. H. Schoeck, “What Is Meant by ‘Politically Impossible’?”, *Pall Mall Quarterly*, Vol.I (1958); ver também C. Philbrook, “ ‘Realism’ in Policy Espousal”, *A.E.R.*, Vol. XLIII (1953).**

Ver análise mais ampla desses temas no Cap. V do livro de minha autoria *The Road to Serfdom* (Londres e Chicago, 1944) e em Walter Lippmann, *An Inquiry into the Principles of the Good Society* (Boston, 1937), especialmente página 267: “[o povo] só pode governar quando tem consciência de *como* uma democracia pode governar a si mesma; só pode governar quando percebe que só é possível governar escolhendo os representantes que deverão fazer cumprir, implementar e analisar as leis que definem os direitos, deveres, privilégios e imunidades das pessoas, associações, comunidades, e dos próprios governantes, cada um em relação a todos os outros.

“Essa é a constituição de um Estado baseado na liberdade. Os filósofos democráticos do século XIX ficavam perplexos com o suposto conflito entre lei e liberdade, entre controle social e liberdade individual, porque não percebiam claramente que o corolário indispensável do governo representativo é um modo específico de governar. Tais conflitos não existem quando o controle social é exercido por uma ordem legal em que os direitos recíprocos são harmonizados entre si e respeitados. Assim, numa sociedade livre o Estado não administra as atividades dos indivíduos; ele simplesmente administra a justiça entre homens que governam suas próprias atividades.”

Os versos de Robert Burns contidos na epígrafe foram extraídos de Samuel Smiles, *SelfHelp* (Londres, 1859), onde também foram colocados como epígrafe do Capítulo IX, página 215. (N.T. - Literalmente: “Não para escondê-lo numa sebe,/Nem para um chefe de trem,/Mas pelo glorioso privilégio/De ser independente”.)

<sup>1</sup> Cf. C. W. Mills, *White Collar* (Nova Iorque, 1951), página 63: “No início do século XIX, embora não existam dados exatos a respeito, provavelmente quatro quintos da população ativa eram representados por empreendedores autônomos; por volta de 1870, apenas um terço e, em 1940, só um quinto ainda pertencia a essa antiga classe média”. Ver ainda *ibid.*, página 65, até que ponto essa evolução é consequência de um decréscimo da população rural, o que não altera, porém, seu significado político.

É importante lembrar que mesmo aqueles que, pela idade ou pelo caráter especializado de suas atividades, não podem, individualmente, pensar em mudança de posição, são amparados pela necessidade que tem o empregador de criar condições de trabalho que lhe assegurem o indispensável fluxo de nova mão-de-obra.

Cf. a interessante análise destes problemas em E. Bieri, “Kritische Gedanken zum

Wohlfahrtsstaat”, *Schweizer Monatshefte*, XXXV (1956), especialmente 575: “Die Zahl der *Unselbstständigerwerbenden* hat stark zugenommen, sowohl absolut wie prozentuell zu den Beschäftigten. Nun ist das Gefühl der Verantwortung für sich und die Zukunft bei den Selbstständigerwerbenden aus naheliegenden Gründen lebhafter entwickelt; sie müssen auf lange Sicht planen und haben auch die Möglichkeit, durch Geschick und Initiative für schlechte Zeiten vorzusorgen. Die Unselbstständigerwerbenden hingegen, die in regelmässigen Abständen ihren Lohn erhalten, haben ein anderes, statisches Lebensgefühl; sie planen selten auf lange Sicht, und erschrecken bei der geringsten Schwankung. Ihr Sinnen und Trachten ist auf *Stabilität und Sicherheit gerichtet*”.

[192](#)

Cf. a análise contida em C. I. Barnard, *The Functions of the Executive* (Cambridge: Harvard University Press, 1938).

[193](#)

Sobre a relação entre a organização e as práticas burocráticas e a impossibilidade de um cálculo de lucros e prejuízos, ver especialmente L. von Mises, *Human Action* (New Haven: Yale University Press, 1949), páginas 300-307.

[194](#)

Cf., no tocante a isso, J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy* (Nova Iorque e Londres, 1942), e os debates sobre o caráter das grandes organizações no Capítulo XVII desta obra, Sec. 8.

[195](#)

[196](#)

Gostaria de ter a eloquência com que ouvi, certa vez, Lord Keynes discorrer sobre o papel indispensável que o homem de recursos próprios desempenha em uma sociedade razoavelmente humana. Foi para mim uma surpresa ouvir isso de um homem que, anterior-mente, saudara a “eutanasia do homem que vive de rendas”. Teria ficado menos surpreso se soubesse quão agudamente o próprio Keynes sentia que, para a posição a que aspirava, era necessária a constituição de uma fortuna independente, e quanto êxito ele tivera na aquisição dessa fortuna. Como conta seu biógrafo, Keynes, aos 36 anos, “estava determinado a não cair na enfadonha situação de assalariado. Precisava ser financeiramente independente. Sentia que possuía dentro de si algo que justificaria essa independência; tinha muito a dizer à nação. E queria ter sua independência”. Assim,

dedicou-se diligentemente à especulação e, começando praticamente do zero, juntou meio milhão de libras em doze anos (R. F. Harrod, *The Life of John Maynard Keynes* [Londres, 1951], página 297). Não me deveria surpreender, portanto, que, à minha tentativa de arrancar-lhe declarações sobre o assunto, respondesse com o entusiástico elogio do papel desempenhado na evolução da civilização pelo homem rico e culto. Gostaria apenas que esse relato, com suas preciosas ilustrações, tivesse sido publicado.

[197](#)

Não me oponho, certamente, à natural influência exercida pelas classes intelectuais às quais eu próprio pertencço, a classe dos professores, jornalistas e funcionários públicos. Mas reconheço que, tratando-se de assalariados, eles têm preconceitos profissionais, o que, em vários pontos essenciais, contraria as necessidades de uma sociedade livre e deve ser contestado ou ao menos modificado pelo enfoque de uma posição divergente, pela perspectiva de homens que não pertencem a urna hierarquia organizada, cuja situação na vida não depende da popularidade das opiniões que expressam, e que podem circular, em posição de igualdade, no ambiente social dos ricos e poderosos. No decorrer da história, esse papel tem sido desempenhado ocasionalmente pela aristocracia dos proprietários de terras (como os fidalgos da Virgínia rural de fins do século XVIII). Não é preciso o privilégio hereditário para criar tal classe; as famílias patrícias de muitas cidades-repúblicascomerciais provavelmente contribuíram mais para isso do que toda a nobreza. Entretanto, sem um punhado de homens que possam dedicar a vida aos ideais que escolheram, sem precisar justificar suas atividades a superiores ou clientes, e que não dependam de recompensas por merecimento, alguns dos mais importantes canais da evolução se fechariam. Ainda que a “mais generosa das bênçãos terrestres, a independência” (como a chamou Edward Gibbon em sua *Autobiography* [Edição “World’s Classics”), página 176), seja um “privilégio”, no sentido de que apenas alguns podem possuí-la, não deixa de ser recomendável que outros possam gozá-la. Esperamos apenas que esse dom tão raro não seja distribuído pelo arbítrio humano, mas abençoe, por acidente do destino, alguns indivíduos de sorte.

[198](#)

O próprio Darwin tinha clara consciência disso; ver *The Descent of Man* (edição “Modern Library”), página 522: “A existência de um grupo de homens dotados de uma formação sem par, que não precisem trabalhar pelo pão de cada dia, é extremamente importante, uma vez que todo trabalho altamente intelectual é realizado por eles, e deste, sobretudo, depende todo tipo de progresso material, sem falar de outras vantagens ainda mais sublimes”.

[199](#)

A respeito do importante papel que os homens ricos têm desempenhado na América de

hoje, na divulgação de opiniões radicais, ver M. Friedman, “Capitalism and Freedom”, em *Essays on Individuality*, ed. F. Morley (Pittsburgh: University of Pennsylvania Press, 1958), página 178; cf. também L. von Mises, *The Anti-capitalistic Mentality* (Nova Iorque, 1956) e o ensaio de minha autoria “The Intellectuals and Socialism”, *University of Chicago Law Review*, Vol. XVI (1949).

[200](#)

Somente os gastos com cigarros e bebidas da população dos Estados Unidos alcançam cerca de 120 dólares por ano, para cada adulto.

[201](#)

Um estudo da evolução da arquitetura doméstica e dos hábitos cotidianos ingleses levou um famoso arquiteto dinamarquês a afirmar que, “na cultura inglesa, o ócio tem sido a origem de tudo o que é bom” (S.E. Rasmussen, *London, the Unique City* [Londres e Nova Iorque, 1937], página 294).

[202](#)

Cf. Bertrand de Jouvenel, *The Ethics of Redistribution* (Cambridge: Cambridge University Press, 1951), especialmente página 80.

[203](#)

A citação de Henry Bracton no início do capítulo foi extraída do livro de M. Polanyi, *The Logic of Liberty* (Londres, 1951), página 158. A idéia central do capítulo foi também expressa com bastante felicidade por F. W. Maitland no seu ensaio “Historical Sketch of Liberty and Equality as Ideais” (1875) em *Collected Papers* (Cambridge: Cambridge University Press, 1911), I, 80: “O exercício do poder de formas que não podem ser previstas causa muitos constrangimentos porque, quanto menos podemos prever, mais nos sentimos constrangidos. Acharo-nos menos livres quando sabemos que, a qualquer momento, restrições podem ser impostas às nossas ações e, ao mesmo tempo, não podemos prevê-las. (...) Normas gerais conhecidas, ainda que impróprias, interferem menos com nossa liberdade do que decisões baseadas em normas não conhecidas”

[204](#)

Cf. F. H. Knight, ‘ ‘Conflict of Values: Freedom and Justice”, em *Goals of Economic Life*, ed. A. Dudley Ward (Nova Iorque, 1953), página 208: “A coerção é a manipulação ‘arbitrária’ exercida por uma pessoa em relação às condições ou às alternativas de escolha de outra pessoa - e deveríamos, normalmente, chamá-la interferência ‘injustificada’ ”. Ver também R. M. Mclver, *Society: A Textbook of Sociology* (Nova Iorque, 1937), página 342.

Cf. a máxima “etsi coactus tamen voluit”, do *Corpus juris civiis*, Digesta, L, IV, II. Para uma análise de sua importância, ver U. von Lübtow, *Der Ediktstittel “Quod me-tus causa gestum erit”* (Greifswald, 1932), páginas 61-71.

Cf. F. Weiser, *Das Gesetz derMacht* (Viena, 1926); B. Russell, *Power: A New Social Analysis* (Londres, 1930); G. Ferrero, *The Principles of Power* (Londres, 1942); B. de Jouvenel, *Power: The Natural History of Its Growth* (Londres, 1948); G. Ritter, *Vomsit-tlichen Problem derMacht* (Berna, 1948) e do mesmo autor *Machtstaat und Vtopie* (Munique, 1940); Lord Radcliffe, *The Problem of Power* (Londres, 1952) e Lord MacDer-mott, *Protection from Power under English Law* (Londres, 1957).

A idéia de que o poder é o pior dos males é tão velha quanto o pensamento político. Heródoto faz Otanes dizer em seu famoso discurso sobre a democracia que “mesmo o melhor dos homens, ao ser elevado a essa posição [de poder irresponsável], se transformará na pior das pessoas” (*Histories*, III, 80); John Milton considerou a mesma possibilidade: “Uma longa permanência no poder pode corromper os homens mais honestos” (*The Ready and Easy Way*, etc., em *Milton’s Prose*, ed. M. W. Wallace [“World’s Classics” (Londres, 1925)], página 459); Montesquieu afirmou que “a constante experiência nos mostra que todo homem, ao ser investido de poder, se torna capaz de abusar dele e levar sua autoridade às consequências máximas (*Spirit of the Laws*, 1,150); I. Kant advertiu que “a posse do poder invariavelmente corrompe o livre julgamento da razão” (*Zum ewigen Frieden* [1795], segundo adendo, último parágrafo); Edmund Burke disse que “os tiranos da história foram, em sua maioria, bons monarcas, no início. Mas a verdade é que esse poder antinatural corrompe não só o coração como a razão” (*Thoughts on the Causes of Our Present Discontents*, em *Works*, II, 307); John Adams afirmou que “sempre se abusa do poder quando este é ilimitado e desequilibrado” (*Works*, ed. C. F. Adams [Boston, 1851], VI, 73); e que “o poder absoluto corrompe tanto déspotas, monarcas, aristocratas, quanto democratas, jacobinos e *sans culottes* (*ibid.*, página 477); James Madison disse que “todo poder concentrado nas mãos de um homem é fonte de abusos” e que “o poder, esteja com quem estiver, contribui para o surgimento de abusos” (*The Complete Madison*, ed. S. K. Padover [Nova Iorque, 1953], página 46); Jakob Burckhardt sempre reafirma que o poder em si mesmo é um mal (*Force and Freedom* [Nova Iorque, 1953], e. g., página 102); e há, obviamente, a máxima de Lord Acton: “O poder tende a corromper e o poder absoluto corrompe totalmente” (*Hist. Essays*, página 504).

[209](#)

L. Trotsky, *The Revolution Betrayed* (Nova Iorque, 1937), página 76.

[210](#)

Uma exemplo característico desse fato, que chegou ao meu conhecimento enquanto estava escrevendo, aparece em um artigo de B. F. Willcox em *Industrial and Labor Relations Review*, XI (1957-58), página 273: a fim de justificar “a coerção econômica pacífica” pelos sindicatos, o autor sustenta que “a concorrência pacífica, baseada na livre escolha, ocorre na atmosfera infecta da coerção. Um livre vendedor de bens e serviços, ao estabelecer seu preço, coage aquele que quer comprar - coage-o a pagar, a ficar sem a mercadoria ou a ir procurar outro vendedor. Um livre Vendedor de bens e serviços, ao fixar como condição que ninguém que comprar de X poderá comprar dele, coage aquele que quer comprar - coage-o a ficar sem a mercadoria, a ir a outro vendedor, ou a deixar de comprar de X - e, no último caso, coage X também”. Essa deturpação do termo “coerção” provém, em grande parte, de J. R. Commons (cf. sua obra *Institutional Economics* [Nova Iorque, 1934], especialmente página 336); ver também R. L. Hale, “Coercion and Distribution in a Supposedly Non-coercive State”, *Political Science Quarterly*, Vol. XXXVIII (1923).

[211](#)

Cf. a passagem de F. H. Knight citada na Nota 1 deste capítulo.

[212](#)

A expressão “propriedade por quotas” (*several property*) usada por Sir Henry Maine (ver Nota 10 deste capítulo) é, por várias razões, melhor do que a expressão mais comum “propriedade privada”, e devemos empregá-la em lugar desta última.

[213](#)

Acton, *Hist, of Freedom*, página 297.

[214](#)

Sir Henry Maine, *Village Communities* (Nova Iorque, 1880), página 230.

[215](#)

B. Malinowski, *Freedom and Cmlization* (Londres, 1944), páginas 132-133.

[216](#)

Não pretendo sugerir que essa seja uma forma recomendável de existência. Vale salientar, entretanto, que, hoje em dia, uma parte não insignificante dos indivíduos que influenciam a opinião pública, como jornalistas e escritores, freqüentemente vive por muito tempo com um mínimo de bens pessoais e isso, sem dúvida, afeta seus pontos de vista. Parece que certas pessoas passaram a encarar os bens materiais como uma desvantagem e não como uma vantagem, pelo menos enquanto tenham dinheiro para comprar aquilo que desejam.

[217](#)

I. Kant, *Critique of Practical Reason*, ed. L. W. Beck (Chicago: University of Chicago Press, 1949), página 87: "Aja de forma a encarar a humanidade, em sua própria pessoa ou na de outro, sempre como um fim e nunca apenas como um meio". Na medida em que isso significa que nenhum homem deve ser obrigado a praticar atos que só sirvam aos interesses de terceiros, equivale a dizer que a coerção deve ser evitada. Mas se essa máxima for interpretada no sentido de que, quando colaboramos com terceiros, devemos guiar-nos não só pelos nossos fins mas também pelos seus, ela se mostrará conflitante com a liberdade daqueles quando discordamos de seus objetivos. Exemplo de tal interpretação está em John M. Clark, *The Ethical Basis of Economic Freedom* (Kazanijan Foundation Lecture [Westport, Conn., 1955]), página 26, e a literatura alemã analisada no trabalho citado na nota seguinte.

[218](#)

Cf. L. von Mises, *Socialism* (nova ed.; New Haven: Yale University Press, 1951), páginas 193 e 430-441.

[219](#)

Dada a alegada falta de liberdade na Grécia antiga, deve-se mencionar que no século V A.C., em Atenas, a santidade do lar era reconhecida a ponto de que, mesmo durante o Governo dos Trinta Tiranos, um indivíduo "poderia salvar a própria vida simplesmente permanecendo em sua casa" (ver J. W. Jones, *The Law and Legal Theory of the Greeks* [Oxford, 1956], página 91, com referência a Demóstenes, XXIV, 52).

[220](#)

J. S. Mill, *On Liberty*, ed. R. B. McCallum (Oxford, 1946;), Cap. !V.

[221](#)

Cf. *ibid.*, página 84: "Em muitos casos, o indivíduo, ao buscar um objetivo pessoal

legítimo, causa necessária e portanto legitimamente prejuízo ou sofrimento a outros ou ainda retém um bem que esperavam obter”. Cf. também a mudança significativa na formulação errônea da Declaração Francesa dos Direitos do Homem de 1789, “La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne unit pas à autrui”, para a formulação correta do Art. VI da Declaração de 1793: “La liberté est le pouvoir qui appartient à l’homme de faire tout ce que ne unit pas aux droits d’autrui”.

[222](#)

O mais notável exemplo disso na nossa sociedade é a forma de encarar a homossexualidade. Como Bertrand Russell observou (“John Stuart Mill”, *Proceedings of the British Academy*, XLI [1955], 55): “Se ainda se acreditasse, como já ocorreu, que a tolerância de tal comportamento leva a comunidade ao destino de Sodoma e Gomorra, a sociedade teria todo direito de interferir”. Mas, quando essa opinião não prevalece, a prática recatada do homossexualismo entre adultos, por mais repugnante que possa parecer à maioria, não deve ser alvo da ação coercitiva do Estado, cuja finalidade é abrandar a coerção.

[223](#)

C.A.R. Crosland, *The Future of Socialism* (Londres, 1956), página 206.

[224](#)

A frase foi atribuída a Ignazio Silone. Cf. também Jakob Burckhardt, *op. cit.*, página 105: “É uma deturpação, uma arrogância filosófica e burocrática o Estado tentar desempenhar diretamente funções morais, pois só a sociedade pode fazê-lo”. Ver também H. Stearns, *Liberalism in America* (Nova Iorque, 1919), página 69: “A coerção em prol da virtude é tão repugnante como a coerção em prol do vício. Se os liberais americanos não querem combater o princípio da coerção no caso da emenda que proíbe o uso do álcool tão-somente porque pessoalmente não lhes interessa se o país bebe ou não, também ficarão desacreditados quando tentarem combater a coerção nos casos em que *estiverem* interessados”. A típica reação socialista a esses assuntos foi claramente exposta por Robert L. Hall, *The Economic System in a Socialist State* (Londres, 1937), página 202, na qual ele afirma (em relação à obrigação de aumentar o capital do país) que “o fato de ser necessário usar expressões como ‘obrigação moral’ e ‘dever’ demonstra que não se trata de cálculo preciso e que estamos lidando com decisões que não só podem como devem ser tomadas pela comunidade como um todo, o que vale dizer por meio de decisões políticas”. Para a defesa do ponto de vista conservador do uso do poder político com o objetivo de fazer observar princípios morais, ver W. Berns, *Freedom, Virtue and the First Amendment* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1957).

[225](#)

[226](#)

(\*) A epígrafe do capítulo foi extraída do livro de J. Ortega y Gasset, *Mirabeau o político* (1927), em *Obras completas* (Madri, 1947), III, 603: “Orden no es una presión que desde íuera se ejerce sobre ia sociedad, sino un equilibrio que se suscita en su interior”. Cf. J.C. Carter, “The Ideal and the Actual in the Law”, *Report of the Thirteenth Annual Meeting of the American Bar Association* (1890), página 235: “A lei não é um conjunto de ordens impostas à sociedade por forças externas a ela, quer por um indivíduo soberano ou superior, quer por um organismo soberano constituído por representantes da própria sociedade. Ela sempre existiu como um dos elementos da vida social, derivada diretamente dos hábitos e costumes. É, conseqüentemente, criação inconsciente da sociedade, ou, em outras palavras, uma evolução”. A ênfase dada à lei como algo anterior ao Estado, que é a instituição organizada para criá-la e fazer com que seja observada, remonta, pelo menos, a D. Hume (ver o seu *Treatise*, Livro III, Parte II).

[227](#)

F. C. von Savigny, *System des heutigen römischen Rechts* (Berlim, 1840), I, 331-332. O trecho mencionado em tradução é uma síntese de duas frases que merecem ser citadas na íntegra: “Der Mensch steht inmitten der äusseren Welt, und das wichtigste Element in dieser seiner Umgebung ist ihm die Berührung mit denen, die ihm gleich sind durch ihre Natur und Bestimmung. Sollen nun in solcher Berührung freie Wesen neben einander bestehen, sich gegenseitig fördernd, nicht hemmend, in ihrer Entwicklung, so ist dieses nur möglich durch Anerkennung einer unsichtbaren Grenze, innerhalb welcher das Dasein und die Wirksamkeit jedes Einzelnen einen sichern, freien Raum gewinne. Die Regel, wodurch jene Grenze und durch die dieser freie Raum bestimmt wird, ist das Recht. Damit ist zugleich die Verwandtschaft und die Verschiedenheit zwischen Recht und Sittlichkeit gegeben. Das Recht dient der Sittlichkeit, aber nicht indem es ihr Gebot vollzieht, sondern indem es die freie Entfaltung ihrer, jedem einzelnen Willen inwohnenden Kraft sichert. Sein Dasein aber ist ein selbstständiges, und darum ist es kein Widerspruch, wenn im einzelnen Fall die Möglichkeit unsittlicher Ausübung eines wirklich vorhandenen Rechts behauptet wird” (a ortografia deste trecho foi modernizada).

[228](#)

“Abstração” não aparece apenas sob a forma de comunicação verbal. Ela se mani-ésta também na maneira como reagimos do mesmo modo a qualquer espécie de eventos, os quais, na maioria dos aspectos, podem diferir significativamente entre si, e nos sentimentos evocados por esses eventos e que orientam nossas ações, quer sob a forma de um sentido de justiça, quer sob a de uma aprovação ou desaprovação moral ou estética. Provavelmente, também existe um número muito maior de princípios gerais que

governam nossas mentes e que não podemos formular, e apesar disso orientam nosso pensamento -trata-se, portanto, de leis da estrutura da mente, demasiado gerais para que sejam formuladas naquela estrutura. Mesmo quando falamos em uma norma abstrata que orienta nossas decisões, não nos referimos necessariamente a uma norma formulada em palavras, mas tão-somente a uma norma que poderia ser formulada dessa maneira. Com referência a essas questões, ver o meu livro *The Sensory Order* (Londres e Chicago, 1952).

[229](#)

Cf. E. Sapir, *Selected Writings*, ed. D. G. Mandelbaum (Berkeley: University of California Press, 1949), página 548: “É fácil para um nativo da Austrália, por exemplo, dizer que termo de parentesco ele emprega para nomear essa ou aquela pessoa ou se ele se relacionará de um modo ou de outro com determinado indivíduo. É extremamente difícil para ele expressar uma norma geral da qual esses exemplos específicos são meras ilustrações, embora durante todo o tempo ele aja como se conhecesse perfeitamente a norma. *De certa forma, ele a conhece profundamente. Mas esse conhecimento não chega a ser empregado de forma consciente por meio de símbolos verbais. Trata-se, antes, de uma percepção muito delicadamente matizada de relações sutis, vividas e possíveis*”.

[230](#)

O enfoque da lei como uma espécie de ordem (a partir de Thomas Hobbes e John Austin) originalmente pretendia salientar a semelhança lógica desses dois tipos de sentenças, em contraposição, por exemplo, à afirmação de um fato. Entretanto, isto não deveria confundir, como tem ocorrido frequentemente, as diferenças essenciais. Cf. K. Olive-crona, *Law as Fact* (Copenhague e Londres, 1939), página 43, no qual as leis são definidas como “imperativos independentes” que não constituem “ordens emitidas por alguém”, embora tenham a forma de linguagem característica da ordem, e também R. Wollheim, “The Nature of Law”. *Política! Studies*. Vol. II f 1954).

[231](#)

[232](#)

Tirei esse exemplo do livro de J. Ortega y Gasset, *Del império romano* (1940), em *Obras completas*, VI (Madri, 1947), 76, que provavelmente se baseou em obras de algum antropólogo.

[233](#)

Se não existisse o perigo de confundir o sentido dessas palavras com os outros sentidos que elas possuem, seria preferível falar em leis “formais” ao invés de “abstratas” no mesmo sentido em que a palavra “formal” é usada na lógica (cf. K. R. Popper, *Logik der Forschung* [Viena, 1935], páginas 85 e 29-32). Infelizmente, o termo “formal” é também aplicado a todos os atos que emanam do Poder Legislativo, enquanto, na realidade, somente quando tais atos assumem a forma de normas abstratas, essas leis no sentido formal constituem lei também no sentido substantivo ou material. Por exemplo, quando Max Weber, no seu livro *Law in Economy and Society*, ed. M. Rheinstein (Cambridge: Harvard University Press, 1954), páginas 226-229, fala de “justiça formal”, ele se refere à justiça que emana da lei, não somente no sentido formal, mas também no sentido substantivo ou material. Para essa distinção no direito constitucional francês e alemão, ver o Cap. XIV, N. 10.

[234](#)

Cf. G. C. Lewis, *An Essay on the Government of Dependencies* (Londres, 1841), página 16, N.: “Quando uma pessoa pauta voluntariamente sua conduta segundo uma norma ou um princípio ao qual concordou em aderir, considera-se que se esteja privando do *arbitrium*, livre-arbítrio, margem de ação, ou *willkühr*, na ação individual. Portanto, quando, em um caso específico, um governo não age em conformidade com uma lei ou uma norma de conduta preexistente por ele mesmo estabelecida, esse ato é considerado arbitrário”. *Ibidem*, página 24: “Qualquer governo, monárquico, aristocrático ou democrático, pode agir arbitrariamente e não de acordo com normas gerais. Não há, e não pode haver, nenhuma forma de governo que possa dar a seus cidadãos uma garantia legal contra o uso arbitrário do poder soberano. Essa garantia só poderá ser encontrada na influência da opinião pública e nas outras barreiras morais que determinam a qualidade dos governos”.

[235](#)

Sir Henry Maine, *Ancient Law* (Londres, 1861), página 151. Cf. R. H. Graveson, “The Movement from Status to Contract”, *Modern Law Review*, Vol. IV (1940-41).

[236](#)

N. T. -1) Legislação comum do século XIII ao XV, dispondo sobre os gastos com roupas, alimentos, etc., para impedir a “extravagância”. 2) Legislação baseada em pressupostos religiosos e morais, porém aplicada pelo Estado com o objetivo de controlar o comportamento.

[237](#)

Cf. Nota 8 acima e a análise posterior a que ela se refere.

[238](#)

**John Marshall, presidente do Supremo Tribunal, na ação movida por Osborn contra o Bank of the United States, 22 U. S. (9 Wheaton), 736, 866 (1824).**

[239](#)

**O. W. Holmes, Jr., na ação movida por Lochner contra o Estado de Nova Iorque, 198 U. S. 45, 76 (1905).**

[240](#)

**F. Neumann, “The Concept of Political Freedom”, *Columbia Law Review*, LIII (1953), 910, reeditado em sua obra *The Democratic and the Authoritarian State* (Glencoe, 111., 1957), páginas 160-200.**

[241](#)

**Cf. Smith, *Wealth of Nations*, I, 421: “Quanto à atividade privada na qual pode empregar seu capital e cujo produto provavelmente será do maior valor, cada indivíduo evidentemente pode, *na sua situação particular*, julgar muito melhor do que qualquer governante ou legislador em seu lugar”. (Grifos do autor.)**

[242](#)

**Cf. Lionel Robbins, *The Theory of Economic Policy* (Londres, 1952), página 193. O liberal clássico “propõe, por assim dizer, uma divisão de trabalho: o Estado precisa determinar aquilo que os indivíduos não devem fazer, a fim de evitar que um interfira na esfera privada do outro, deixando o cidadão livre para fazer tudo o que não seja proibido. Ao primeiro cabe a tarefa de determinar normas formais, ao segundo a responsabilidade quanto à essência da ação específica”.**

[243](#)

**D. Hume, *Treatise*, Parte II, Sec. 6 (*Works*, II, 293); cf. também John Walter Jones, *Historical Introduction to the Theory of Law* (Oxford, 1940), página 114: “Ao examinar o Código Civil francês e deixando de lado o direito de família, Duguit encontra apenas três normas fundamentais: a liberdade de contrato, a inviolabilidade da propriedade e a responsabilidade civil. O restante resume-se a normas subsidiárias a um ou outro representante do Estado”.**

[244](#)

**Cf. Hume, *Treatise*, Livro III, Parte II, Sec. 2-6, que contém a melhor análise, até hoje, dos problemas aqui considerados, especialmente II, 269: “Um ato isolado de justiça é**

frequentemente contrário ao *interesse público*; e se permanecer isolado, sem ser seguido por outros atos, poderá tornar-se, em si, muito prejudicial à sociedade.(...) Tampouco qualquer ato de justiça, considerado isoladamente, é mais proveitoso para o interesse privado do que para o interesse público;(...) Mas, ainda que atos isolados de justiça possam ser contrários aos interesses privados ou públicos, é certo que todo plano ou esquema é extremamente importante, ou de fato essencial para a estabilidade da sociedade e o bem-estar de cada indivíduo. É impossível separar o benéfico do prejudicial. A propriedade deve ser estável e deve ser estabelecida por normas gerais. Embora, em algumas circunstâncias, os indivíduos possam sofrer prejuízos, esse mal temporário é amplamente compensado pela aplicação firme da norma e pela paz e ordem que ela estabelece na sociedade”. Ver também *Enquiry* em *Essays*, II, 273: “O benefício resultante [das virtudes sociais da justiça e da fidelidade] não é consequência de cada ato isolado; mas é produto de todo o esquema ou sistema, com a concordância do todo, ou da maioria da sociedade.(...) O resultado dos atos individuais, no caso, em muitos aspectos opõe-se diretamente ao resultado de todos os atos em seu conjunto; e o primeiro pode ser extremamente prejudicial, enquanto o outro pode ser extremamente vantajoso. A riqueza herdada do pai pode tornar-se um instrumento prejudicial nas mãos de uma pessoa má. O direito de sucessão pode, em certos casos, causar mal. Seu benefício provém unicamente da observância da norma geral; e esta será adequada se proporcionar uma compensação para todos os prejuízos e inconvenientes que decorrem de pessoas e situações”. *Ibidem*, página 274: “Todas as leis da natureza que regem a propriedade, bem como todas as leis civis, são gerais e referem-se apenas a algumas circunstâncias essenciais do caso, sem levar em conta pessoas, situações e relações da pessoa em questão, ou as conseqüências específicas que podem decorrer da disposição dessas leis, em qualquer caso contemplado. Sem escrúpulos, elas destituem de todos os seus bens um homem bom se os adquiriu por erro, sem título válido, para entregá-lo a um avarento que já acumulou enormes e supérfluas riquezas. O bem social exige que a propriedade seja regida por normas gerais inflexíveis; e, embora sejam adotadas as normas que melhor servem ao bem público, elas não podem impedir todas as dificuldades individuais ou fazer com que cada caso particular produza efeitos benéficos. Serão adequadas se todo o sistema contribuir para a estabilidade da sociedade civil e se o saldo dos benefícios superar em grande medida o saldo dos prejuízos” Gostaria de agradecer a Sir Amold Plant, que, há vários anos, chamou minha atenção para a importância das idéias de Hume sobre esse assunto.

[245](#)

Ver J. S. Mill, *On Liberty*, ed. R. B. McCallum (Oxford, 1946), página 68.

[246](#)

Ver J. Rawls, “Two Concepts of Rules”, *Philosophical Review*, Vol. LXIV (1955); J. J. C. Smart, “Extreme and Restricted Utilitarianism”, *Philosophical Quarterly*, Vol. VI

(1956); H. J. McCloskey, “An Examination of Restricted Utilitarianism”, *Philosophical Review*, Vol. LXVI (1957); J. O. Urmson, “The Interpretation of the Moral Philosophy of J. S. Mill”, *Philosophical Quarterly*, Vol. III (1953); J.D. Mabbott, “Interpretations of Mill’s Utilitarianism”, *Philosophical Quarterly*, Vol. VI (1956); e S. E. Toulmin, *An Examination of the Place of Reason in Ethics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1950), especialmente página 168.

[247](#)

John Seiden em seu livro *Table Talk* ([Oxford, 1892], página 131) observa: “Não existe frase cujo significado tenha sido mais<sup>1</sup> distorcido do que a seguinte: *salus populi suprema lex esto*”. Cf. C. H. McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern* (ed. rev.; Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1947), página 149, e, sobre o tema geral, F. Meier, *Die Idee der Staatsräson* (Munique, 1924), traduzido para o inglês com o título *Machiavellism* (Londres, 1957); também L. von Mises, *Socialism* (New Haven: Yale University Press, 1951), página 400.

[248](#)

Cf., por exemplo, a opinião de James I, citada por F. D. Wormuth, *The Origins of Modern Constitutionalism* (Nova Iorque, 1949), página 51, segundo a qual “a ordem depende da relação entre mandamento e obediência. Toda organização deriva de superioridade e de subordinação”.

[249](#)

Peço desculpas ao autor da frase citada, cujo nome esqueci. Citei a passagem com uma referência a E. E. Evans-Pritchard, *Social Anthropology* (Londres, 1951), página 19, mas, embora a mesma idéia esteja lá expressa, não foi textualmente citada.

[250](#)

Cf. H. Jahreiss, *Mensch und Staat* (Colônia, 1957), página 22: “Sozial - Ordnung ist Sozial-Berechenbarkeit”.

[251](#)

M. Polanyi, *The Logic of Liberty* (Londres, 1951), página 159.

[252](#)

Max Weber, *Theory of Social and Economic Organization* (Londres, 1947), página 386, trata a necessidade de “previsão e confiabilidade no funcionamento da ordem legal” como peculiaridade do “capitalismo” ou da “fase burguesa” da sociedade. Isso

é correto somente se esses termos definem qualquer sociedade livre baseada na divisão do trabalho.

[253](#)

Cf. E. Brunner, *Justice and the Social Order* (Nova Iorque, 1945), página 22: “A lei é a ordem por previsão. Em relação ao ser humano, é para isso que ela serve; e, ao mesmo tempo, é sua responsabilidade e risco. Ela oferece proteção contra a arbitrariedade, dá uma sensação de confiança e segurança, despe o futuro de sua sinistra escuridão”.

[254](#)

(\*) A epígrafe do capítulo foi extraída da obra de John Locke, *Second Treatise*, Sec. 57, página 29, A síntese deste e dos capítulos XIII e XIV foi por mim utilizada em minhas conferências *The Political Ideal of the Rule of Law*, organizadas pelo Banco Nacional do Egito e por este publicadas (Cairo, 1955).

[255](#)

Quanto mais aprofundo meu conhecimento da evolução dessas idéias, mais me convenço do importante papel que teve o exemplo da República holandesa. Mas, embora essa influência seja bastante evidente no fim do século XVII e começo do século XVIII, seus efeitos iniciais ainda não foram suficientemente investigados. Enquanto isso não acontecer, ver Sir George Clark, “The Birth of the Dutch Republic”, *Proceedings of the British Academy*, Vol. XXXII (1946), e P. Geyl, “Liberty in Dutch History”, *Delta*, Vol. I (1958). A ignorância me obriga a passar por cima das importantes análises e da evolução de idéias semelhantes na Itália renascentista, especialmente em Florença. (Para algumas breves referências, ver a introdução às notas do Capítulo XX.) Além disso, não tenho nenhuma competência para falar sobre o interessante fato de que a única grande civilização não europeia, a da China, teria desenvolvido, na mesma época dos gregos, conceitos legais surpreendentemente semelhantes aos da civilização ocidental. De acordo com Fung Yu-Lan, *A History of Chinese Philosophy* (Pequim, 1937), página 312, “a grande tendência política da época [o período que vai do século VII ao III A.C.] foi a transição do sistema feudal para uma forma de governo cujos governantes detinham poderes absolutos; do governo baseado em normas ditadas pelos costumes (*li*) e por indivíduos para um governo da lei”. O autor cita (página 321) como prova um trecho do *Kuan-tzfi*, tratado atribuído a Kuang Chung (aproximadamente 715-645 A.C.), mas provavelmente compilado no século III A.C.: “Quando um Estado é governado pela lei, todas as decisões seguirão seu curso regular. (...) Se a lei não for uniforme, o chefe de Estado sofrerá grandes adversidades. Quando governante e ministro, superior e inferior, nobre ou humilde, obedecem à lei, chamamos a isso um grande e bom governo”. O autor acrescenta, porém, que “esse ideal nunca foi plenamente realizado na China”.

Cf. a observação de Montesquieu em *The Spirit of the Laws* (I, página 151): “Há uma nação no mundo que tem como finalidade específica de sua Constituição a liberdade política”. Ver também R. Henne, *Der englische Freiheitsbegriff* (Zurique; Aarau, 1927). Entretanto, ainda está por ser feito um cuidadoso estudo do descobrimento da liberdade inglesa pelos povos do continente europeu e da influência que o modelo inglês exerceu sobre estes. Entre as primeiras obras importantes sobre a matéria, destacam-se: Guy Miegé, *L'Etatprésent de la Grande-Bretagne* (Amsterdam, 1708), também em uma versão alemã ampliada com o título de *Geistlicher und weltlicher Stand von Grossbritannien und Irland* (Leipzig, 1718); P. de Sapin-Thoyras, *Dissertation sur les Whigs et les Torys, or an His-torical Dissertation upon Whig and Tory*, tradução de M. Ozell (Londres, 1717); e A. Hennings, *Philosophische und statistische Geschichte des Ursprungs und des Fortgangs der Freyheit in England* (Copenhague, 1783).

Cf. principalmente F. Pollock e F. W. Maitland, *History of English Law* (Cambridge; Cambridge University Press, 1911); R. Keller, *Freiheitsgarantien für Person und Eigentum im Mittelalter* (Heidelberg, 1933); H. Planitz, “Zur Ideengeschichte der Grundrechte”, em *Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung*, ed. H. C. Nipperdey (Berlim, 1930), Vol. III; e O. von Gierke, *Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien* (2.\*.ed.; Breslau, 1902).

Ver C. H. McIlwain, “The English Common Law Barrier against Absolutism”, *American Historical Review*, XLIX (1934), página 27. A mais famosa e posteriormente a mais influente cláusula da Carta Magna expressava meramente idéias comuns no período, como o demonstra um decreto do imperador Conrad II, datado do dia 28 de maio de 1037 (em W. Stubbs, *Germany in the Early Middle Ages, 476-1250*, ed. A. Hassall [Londres, 1908], página 147), que declarava: “Nenhum homem será privado de seu direito... a não ser pelas leis do império e por julgamento de seus pares”.

Não podemos examinar aqui detalhadamente a tradição filosófica transmitida pela Idade Média. Em alguns aspectos, entretanto, Lord Acton não estava sendo totalmente paradoxal ao definir Tomás de Aquino como o primeiro *Whig* (ver *Hist. of Freedom*, página 37, e cf. J. N. Figgis, *Studies of Political Thought from Gerson to Grotius* [Cambridge: Cambridge University Press, 1907], página 7). Sobre Tomás de Aquino, ver

T. Gilby, *Principality and Polity* (Londres, 1958); e sobre sua influência na primitiva teoria política inglesa, especialmente sobre Richard Hooker, ver S. S. Wolin, “Richard Hooker and English Conservatism”, *Western Political Quarterly*, Vol. VI (1953). Um estudo mais completo teria de dedicar atenção especial a Nicolas de Cusa, século XIII, e a Bartolus, século XIV, que levaram adiante a tradição: ver F. A. von Scharpff, *Der Cardinal und Bischof Nicolaus von Cusa* (Tübingen, 1871), especialmente página 22; J. N. Figgis, “Bartolus and the Development of European Political Ideas”, *Transactions of the Royal Historical Society*, N. S., Vol. XIX (Londres, 1905); e C. N. S. Woolf, *Bartolus of Sassoferrato* (Cambridge, 1913); sobre a teoria política do período em geral, R. W. e A. J. Carlyle, *A History of the Mediaeval Political Theory* (Edimburgo e Londres, 1903 e posteriores).

[260](#)

Cf. O. Vossler, “Studien zur Erklärung der Menschenrechte”, *Historische Zeitschrift*, CXLII (1930), página 512; também F. Kern, *Kingship and Law in the Middle Ages*, traduzido por S. B. Chrimes (Oxford, 1939); E. Jenks, *Law and Politics in the Middle Ages* (Londres, 1898), páginas 24-25; C. H. McIlwain, *The High Court of Parliament and Its Supremacy* (New Haven: Yale University Press, 1910); J. N. Figgis, *The Divine Right of Kings* (2ª ed.; Cambridge, 1914); C. V. Langlois, *Le Regne de Philippe III, le Hardi* (Paris, 1887), página 285; e, para uma correção quanto à situação na Baixa Idade Média, T. F. T. Plucknett, *Statutes and Their Interpretation in the First Half of the Fourteenth Century* (Cambridge, 1922), e *Legislation of Edward I* (Oxford, 1949). Sobre o tema global, ver J. W. Gough, *Fundamental Law in English Constitutional History* (Oxford, 1955).

[261](#)

Cf. B. Rehfeldt, *Die Wurzeln des Rechtes* (Berlim, 1951), página 67: “Das Auftauchen des Phänomens der Gesetzgebung... bedeutet in der Menschheitsgeschichte die Erfindung der Kunst, Recht und Gesetz zu machen. Bis dahin hatte man ja geglaubt Recht nicht setzen sondern nur anwenden zu können als etwas, das seit jeher war. An dieser Vorstellung gemessen ist die Erfindung der Gesetzgebung vielleicht die folgenschwerste, die je gemacht worden - folgenschwerer als die des Feuermachens oder des Schiesspulvers -, denn am Stärksten von allen hat sie das Schicksal des Menschen in seine Hände gelegt”.

Da mesma forma, em um estudo, ainda não publicado, como contribuição para um simpósio sobre “A Expansão da Sociedade”, organizado pelo Instituto Oriental da Universidade de Chicago em dezembro de 1958, Max Rheinstein observa: “A idéia da possibilidade de estabelecer normas válidas de conduta mediante leis foi peculiar às últimas fases da história grega e romana; na Europa Ocidental, esta idéia ficou esquecida até o re-descobrimento do Direito romano e a ascensão da monarquia absoluta: A

afirmação de que toda lei constitui o mandamento de um soberano é um postulado engendrado pela ideologia democrática da Revolução Francesa pelo qual toda lei teria de emanar dos representantes do povo devidamente eleitos. Não se trata, entretanto, de um autêntico retrato da realidade, muito menos nos países de direito consuetudinário anglo-saxônio”.

Edmund Burke em *Tracts Relative to the Laws against Popery in Ireland*, em *Works*, página 350, revela que a influência da concepção tradicional, segundo a qual as leis são descobertas e não feitas, ainda era muito profunda no pensamento inglês no fim do século XVIII: “Seria difícil apontar um erro mais subversivo de toda ordem e beleza, paz e felicidade da sociedade humana, que a asserção de que qualquer grupo de indivíduos tem direito de fazer as leis que lhe aprouver, ou que as leis podem derivar sua autoridade apenas de sua instituição e independentemente da qualidade de seu conteúdo. Impossível invocar qualquer justificativa de política, razão de Estado ou defesa da Constituição em favor deste procedimento. (...) Todas as leis humanas são, mais precisamente, apenas de-claratórias; podem alterar a forma e a aplicação, mas carecem de poder sobre a substância da origem da justiça”. Para outros exemplos, ver E. S. Corwin, *The “HigherLaw” Background of American Constitutional Law* (“Great Seal Books” [Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1955]), página 6, Nota 11.

[262](#)

Cf. Dicey, *Constitution*, página 370: “O advogado, que contempla o assunto do ponto de vista exclusivamente legal, sente-se tentado a declarar que o verdadeiro tema de discussão entre estadistas, tais como Bacon e Wentworth, por uma parte, e Coke ou Eliot, por outra, estava centrado na necessidade ou não de se estabelecer na Inglaterra, de maneira permanente, uma administração vigorosa do tipo continental”.

[263](#)

Assim Henry Bracton descreve a Carta Magna em *De legibus*, f. 186 b. Sobre as consequências daquela que, com efeito, era uma errônea interpretação da Carta Magna no século XVII, ver W. S. McKechnie, *Magna Carta* (2ª ed.; Glasgow, 1914), página 133: “Se as vagas e imprecisas palavras de Coke deturpam o significado de muitos capítulos (da Carta Magna) e disseminaram falsas noções da evolução do direito inglês, o serviço que esses mesmos erros prestaram à causa do progresso constitucional é incomensurável”. A partir de então, essa opinião foi citada muitas vezes (ver particularmente H. Butterfield, *The Englishman and His History* [Cambridge: Cambridge University Press, 1944], página 7).

Cf. Thomas Hobbes quando escreve que “uma das razões mais freqüentes [do espírito rebelde deste período] é a leitura de obras políticas e da história dos antigos gregos e romanos” e por isso “nunca houve algo tão carinhosamente assimilado quanto o aprendizado das línguas grega e latina nos países ocidentais” (*Leviathan*, ed. M. Oakeshott [Oxford, 1946], páginas 214 e 141); Aubrey destaca que as raízes do “fervor pela liberdade da humanidade”, de Milton, se baseiam em “ser tão versado em Tito Lívio e nos autores romanos e na grandeza que viu na comunidade romana” (*Aubrey’s Brief Lives*, ed. O. L. Dick [Ann Arbor: University of Michigan Press, 1957], página 203). Sobre as fontes clássicas do pensamento de Milton, Harrington e Sidney, ver Z. S. Fink, *The Classical Republicans* (“Northwestern University Studies in Humanities”, N. 9 [Evanston, 111., 1945]).

Tucídides, *Peloponnesian War*, traduzido por Crawley, II, 37. Provavelmente, o testemunho mais convincente é o dos inimigos da democracia liberal de Atenas, os quais revelara ao lamentar como Aristóteles (*Política*, VI, 2, 1.317 b) que “em tais democracias cada pessoa vive como quer”. É possível que os gregos tenham sido os primeiros a confundir liberdade individual e liberdade política; entretanto, isto não significa que não conheceram a primeira ou que não a apreciassem. Os filósofos estóicos, de qualquer maneira, preservaram o sentido original e o transmitiram às eras futuras. Zenon, de fato, definiu a liberdade como “o poder de agir de maneira independente, enquanto a escravidão é a privação desse poder” (Diogenes Laertius, *Lives of Eminent Philosophers*, III, 121 [“Loeb Classical Library” (Londres, 1925), II, página 227]). Filon de Alexandria, *Quod omnisprobus über sit* 452, 45 (“Loeb Classical Library” [Londres, 1941], IX, 36), oferece inclusive uma concepção totalmente moderna da liberdade dentro da lei; *hosoi de meta nomou zósin, eleutheroi*. Ver E. A. Havelock, *The Liberal Temper in Greek Politics* (New Haven: Yale University Press, 1957). Já não é possível negar a existência da liberdade na Atenas antiga afirmando que seu sistema econômico “se baseava” na escravidão, pois recentes investigações demonstram de maneira clara que a escravidão era relativamente pouco importante; ver W. L. Westermann, “Athenaeus and the Slaves of Athens”, *Athenian Studies Presented to William Scott Ferguson* (Londres, 1940), e A. H. M. Jones, “The Economic Basis of Athenian Democracy”, *Fast and Present*, Vol. I (1952), reeditado em sua obra *Athenian Democracy* (Oxford, 1957).

Tucídides, *op. cit.*, VII, 69. A errônea interpretação da liberdade grega remonta a Thomas Hobbes e tornou-se amplamente conhecida graças a B. Constant, *De ia liberté des anciens comparée à celle des modernes*, reeditado em seu *Cours de politique constitu-tionnelle*, Vol. II (Paris, 1861), e N. D. Fustel de Coulanges, *La Cité antique* (Paris, 1864). Sobre a matéria em geral, ver G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre* (2ª ed.; Berlim, 1905), páginas 288 e seguinte. É difícil compreender por que em uma época tão recente como em 1933 H. J. Laski (“Liberty”, *E. S. S.*, IX, página 442) podia ainda afirmar, com referência explícita ao período de Péricles, que, “numa sociedade tão orgânica, o conceito de liberdade individual era praticamente desconhecido”.

[268](#)

Cf. J. Huizinga, *Wenn die Waffen schweigen* (Basel, 1945), página 95; ‘Man muss eigentlich bedauern, dass die Kulturen, die sich auf der Grundlage der griechischen Antike aufbauten, nicht an Stelle des Wortes Demokratie jenes andere übernommen haben, das in Athen auf Grund der geschichtlichen Entwicklung besondere Achtung erweckte und ausserdem den hier wesentlichen Gedanken einer guten Regierungsform besonders rein zum Ausdruck brachte: das Wort Tsonomia’, Gleichheit der Gesetze. Dies Wort hatte sogar einen unsterblichen Klang. (...) Aus dem Worte Tsonomia’ spricht weit deutlicher und unmittelbarer als aus ‘Demokratia’ das Ideal der Freiheit; auch ist die in der Bezeichnung Tsonomia’ enthaltene These nichts Unerfüllbares, wie dies bei ‘Demokratia’ der Fall ist. Das wesentliche Prinzip des Rechtsstaates ist in diesem Wort bündig und klar wiedergegeben”.

[269](#)

No dicionário italiano de John Florio, *World of Wördes* (Londres, 1598).

[270](#)

Tito Lívio, *Romane Historie*, traduzido por Philemon Holland (Londres, 1600), páginas 114, 134 e 1.016.

[271](#)

O *Oxford English Dictionary*, no verbete *Isonomy*, dá exemplos de seu emprego nos anos 1659 a 1684, que sugerem um uso bastante comum do termo, na época.

[272](#)

O uso mais antigo da palavra isonomia do qual se tem notícia parece remontar a Alcmaeon, por volta do século V A. C. (H. Diels, *Die Fragmente der Vorsokratiker* [4ª ed.; Berlim, 1922), Vol. 1, página 136, Alcmaion, frag. 4). Na medida em que se trata de um uso metafórico, definindo a isonomia como estado de saúde física, cabe deduzir que

o termo estava em uso na época.

[273](#)

E. Diehl, *Anthologia lyrica Graeca* (3ª ed.; Leipzig, 1949), Frag. 24. Cf. E. Wolf, “Mass und Gerechtigkeit bei Solon”, *Gegenwartsprobleme des internationalen Rechtes und der Rechtsphilosophie: Festschrift für Rudolf Laun* (Hamburgo, 1953); K. Freeman, *The Work and Life of Solon* (Londres, 1926); W. J. Woodhouse, *Solon, the Liberator* (Oxford, 1938); e K. Honn, *Solon, Staatsmann und Weiser* (Viena, 1948).

[274](#)

Ernest Barker, *Greek Political Theory* (Oxford, 1925), página 44. Cf. Lord Acton, *History of Freedom*, página 7; e P. Vinogradoff, *Collected Papers* (Oxford, 1928), 11, página 41.

[275](#)

Cf. G. Busolt, *Griechische Staatskunde* (Munique, 1920), 1, página 417; J. A. O. Larsen, “Cleistheos and the Development of the Theory of Democracy at Athens”, *Essays in Political Theory Presented to George H. Sabine* (Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1948); V. Ehrenberg, “Isonomia”, em *Pauly's Real-Encyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, Suplemento VII (1940) e seus artigos “Origins of Democracy”, *Historia*, I (1950), especialmente página 535, e “Das Harmodioslied”, *Festschrift Albin Lesky* (“Wiener Studien”, Vol. LXIX), especialmente páginas 67-69; G. Vlastos, “Isonomia”, *American Journal of Philology*, Vol. LXXIV (1953); e J. W. Jones, *The Law and Legal Theory of the Greeks* (Oxford; Oxford University Press, 1956), Cap. VI.

O termo grego *skolion* mencionado no texto encontra-se em duas versões em E. Diehl, *op. cit.*, Vol. II, *skolia* 10 (9) e 13 (12). Um curioso exemplo do fascínio que exerciam essas canções celebrando a isonomia sobre os *Wighs* ingleses no final do século XVIII é a “Ode in Imitation of Callistratus”, de Sir William Jones, que mencionamos anteriormente como sendo o laço de união entre os pontos de vista políticos dos *Wighs* e a tradição evolucionista da linguística (ver *Works*, do mesmo autor [Londres, 1807], X, página 391), encabeçada pelo texto grego do *skolion*, e após vinte versos em louvor a Harmodios e Aristogiton, prossegue:

“Then in *Athens* all was Peace, Equal Laws and Liberty:

Nurse of Arts, and eye for *Greece!* People valiant, firm, and free!

Not less glorious was thy deed, *Wentworth*, fix'd in Virtue's cause; Not less brilliant be thy meed, *Lenox*, friend to *Equal laws!* High in Freedom's temple rais'd,

See *Fitz Maurice* beaming stand For collected Virtues prais'd, Wisdom's voice, and Valour's hand! Ne'er shall fate their eyelids close: They, in blooming regions blest, With *Harmodius* shall repose,

With *Aristogiton* rest”.

*Ibid.*, página 389, a “Ode in Imitation of Alcaeus”, onde Jones diz, referindo-se à “Lei Imperatriz Soberana”:

“Smith by her sacred frown

The fiend *Discretion* like a vapour sinks”.

[276](#)

<sup>20</sup> Heródoto, *Histories*, III, 80; ef. também III, 142 e V, 37,

<sup>21</sup> Busolt, *op. cit.*, página 417, e Ehrenberg, em Pauly, *op. cit.*, página 299,

<sup>22</sup> Tucídides, *op. cit.* III, 62. 3-4, e comparar esse uso do termo em seu sentido legítimo com sua referência àquilo que ele define como seu emprego capcioso, *ibid.*, III, 82. 8; cf, também Isócrates, *Areopagiticus*, VII, 20, e *Panathenaicus*, XII, 178.

<sup>23</sup> Platão, *República*, VIII, 557bc, 559d, 561e.

[277](#)

Hipérides, *In Defence of Euxenippus*, XXI, 5 (*Minor Attic Orators*, ed. J. O. Burtt[“Loeb Classical Library”], II, página 468): “hópós én démokratía kyrioi hoi nómoi ésontai”. A sentença sobre a soberania da lei (*nomós basileüs*) já apareceu muito antes.

[278](#)

Aristóteles, *A Política*, 1.287a. A tradução utilizada foi a de W. Ellis, na edição “Everyman”, e não a mais conhecida, de B. Jowett.

[279](#)

*Ibid.*, 1.292a.

[280](#)

A importância dessas concepções, para os atenienses, é demonstrada por uma lei à qual Demóstenes se refere em um de seus discursos {*Against Aristocrates*, XXIII, 86;

cf. também XXIV, 59) como uma lei “tão boa quanto a lei sempre foi”. O ateniense que a introduziu era de opinião de que, como todos os cidadãos tinham os mesmos direitos civis, todos deviam ser iguais perante as leis; e, para tanto, propusera que “não seria legítimo propor uma lei que afetasse algum indivíduo, a menos que a mesma se aplicasse a todos os atenienses”. Tal proposição se tornou a lei de Atenas. Não sabemos quando isso ocorreu - Demóstenes se referiu a ela no ano 352 A.C. É interessante, entretanto, perceber como naquela época a democracia já constituía o conceito principal, sobrepujando o conceito mais antigo de igualdade perante a lei. Embora Demóstenes já não utilizasse o termo isonomia, sua referência à lei não passa de uma paráfrase desse antigo ideal. Sobre a lei em questão, cf. J. H. Lipsius, *Attisches Recht und Rechtsverfahren* (Leipzig, 1905), I, página 388, e E. Weiss, *Griechisches Privatrecht* (Leipzig, 1923), I, página 96, Nota 186a; cf. também A. H. M. Jones, “The Athenian Democracy and Its Critics”, *Cambridge Historical Journal*, Vol. IX (1953)', e reeditado em sua obra *Athenian Democracy*, página 52: “Em nenhuma época foi legal [em Atenas] alterar uma lei por um simples decreto da assembléia. O autor de tal proposta estava sujeito à famosa ‘acusação de conduta ilegal’, a qual, se confirmada pelos tribunais, expunha o autor a pesadas penas”.

[281](#)

[282](#)

Aristóteles, *Retórica*, 1.354ab, tradução de W. Rhys Roberts em *The Works of Aristotle*, ed. W. D. Ross, Vol. XI (Oxford, 1924). Não cito no texto a passagem de *A Política*, 1.317b, onde Aristóteles menciona como uma condição de liberdade que “a nenhum magistrado devem ser concedidos poderes discricionários, salvo em poucos casos que carecem de relevância para os negócios públicos”, porque aparece em um contexto em que o autor não expressa sua opinião própria, mas cita a de outros. Uma importante exposição de seus pontos de vista sobre o poder discricionário judicial encontra-se em sua obra *Nicomachean Ethics*, V, 1.137b, onde declara que um juiz deveria preencher um vazio da lei “aplicando a lei como faria o próprio legislador se estivesse presente e como teria disposto por lei, tivesse ele previsto que ocorreria o caso”, desta forma antecipando uma famosa cláusula do Código Civil suíço.

[283](#)

T. Hobbes, *Leviathan*, ed. M. Oakeshott (Oxford, 1946), página 448.

[284](#)

J. Harrington, *Oceana* (1656), no início. A frase aparece logo em seguida em uma passagem de *The Leveller*, de 1659, citado por J. W. Gough, *op. cit.*, página 137.

[285](#)

Ver *The Civil Law*, ed. S. P. Scott (Cincinnati, 1932), página 73. Quanto ao assunto desta seção, ver, além das obras de T. Mommsen, C. Wirszubski, *Libertas as a Political Idea at Rome* (Cambridge: Cambridge University Press, 1950); e U. von Lübtow, *Blüte und Verfall der römischen Freiheit* (Berlim, 1953), que chegaram a meu conhecimento somente depois de o texto ter sido redigido.

[286](#)

Ver W. W. Bukland e A. D. McNair, *Roman Law and Common Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 1936).

[287](#)

Tito Lívio, *Ab urbe condita*, 11,1.1: “imperia legum potentiora quam hominum”. A frase latina è citada (de forma incorreta) por Algernon Sidney (*Works* [Londres, 1772], página 10) e John Adams (*Works* [Boston, 1851], IV, página 403). Na tradução de Tito Lívio por Holland, de 1600, citada na Nota 14 acima, estas palavras são traduzidas (página 44) como “a autoridade e *soberania das leis (rule of law)* são mais fortes e poderosas do que as dos homens”. As palavras que eu grifei são o caso mais antigo que conheço de emprego do termo *rule of laws* no sentido de “governo” ou “domínio” da lei.

[288](#)

Gf. W. R. Inge, *Cicero und der Humanismus* (Zurique, 1946), e a Introdução à obra de Marco Túlio Cícero de G. H. Sabine e S. B. Smith, *On the Commonwealth* (Columbus, Ohio, 1929). Quanto à influência de Cícero sobre David Hume, ver especialmente “My Own Life”, deste último, *Essays*, I, 2.

[289](#)

M. Túlio Cícero, *De legibus*, H, 7.18. Estas “leis superiores” foram reconhecidas pelos romanos que inscreveram em seus estatutos uma disposição onde constava que elas não pretendiam revogar o que era *jus* ou sacrossanto (ver Corwin, *op. cit.*, páginas 12-18, e a literatura ali citada).

[290](#)

M. Túlio Cícero, *Pro Cluentio* 53: “omnes legum servi sumus ut liberi esse possimus”. Cf. Montesquieu, *Spirit of the Laws* (II, página 76): “A liberdade consiste principalmente em não ser obrigado a fazer o que as leis não obrigam: os homens só se encontram nessa condição quando são governados por leis civis; e, como são regidos por essas leis civis,

são livres”. Voltaire, *Penséessur legouvernement (Oeuvres complètes*, ed. Gar-nier, XXIII, página 526): “La liberté consiste à ne dépendre que des lois”. J. J. Rous-seau, *Lettres écrites de la Montagne*, Carta VIII (em *The Political Writings of J. J. Rous-seau*, ed. C. E. Vaughan [Cambridge, 1915], II, página 235): “Não há liberdade sem lei nem quando alguém está acima da lei. Mesmo no estado natural, o homem está livre unicamente por causa da lei natural, à qual cada indivíduo está sujeito”.

[291](#)

M. Túlio Cícero, *De legibus*, III, 122: “Magistratum legem esse loquentem”. Cf. Sir Edward Coke no caso de Calvino (citado na Nota 18 do Capítulo IV): “Judex es lex loquens” e a norma legal do século XV11I, “Rex nihil aliud est quam lex agens”; também Montesquieu, *Spirit of the Laws*, XI, 6 (I, página 159), afirma: “Os juizes deste país não são mais que a voz que pronuncia a palavra da lei, meros seres passivos, incapazes de moderar a força ou o rigor da lei”. A frase foi repetida nos Estados Unidos pelo presidente do Supremo Tribunal, John Marshall (*Osborn versus Bank of United States*, 22. U. S. [9, Wheaton], 738, 866), quando falou dos juizes como “meros porta-vozes da lei” e “incapazes de fazer valer sua vontade”.

[292](#)

Ver M. Rostovtzeff, *Gesellschaft und Wirtschaft im römischen Kaiserreich* (Leipzig, 1931), 1, páginas 49 e 140.

[293](#)

Cf. F. Oertel, “The Economic Life of the Empire”, em *Cambridge Ancient History*, XII (Cambridge, 1939), especialmente páginas 270 e seguinte e o apêndice do mesmo autor para a obra de R. Pöhlmann, *Geschichte der sozialen Frage und des Sozialismus in der Antiken Welt* (3ª ed.; Munique, 1925); também von Lübtow, *op. cit.*, páginas 87-109; M. Rostovtzeff, “The Decay of the Ancient World and Its Economic Explanation”, *Economic History Review*, Vol. 11 (1930); Tenney Frank, *Economic Survey of Ancient Rome* (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1940), Epílogo; H. J. Haskell, *The New Deal in Old Rome* (Nova Iorque, 1939); e L. Einaudi, “Greatness and Decline of Planned Economy in the Hellenistic World”, *Kyklos*, Vol. 11 (1948).

[294](#)

F. Pringsheim, “*Jus aequum und jus strie tum*“, *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung*, XLII (1921), página 668; cf. também, do mesmo autor, *Höhe und Ende der Jurisprudenz* (Friburgo, 1933).

[295](#)

Ver A. Esmein, “La Maxime *Princeps legibus solutus est* dans l’ancien droit public français”, *Essays in Legal History*, ed. P. Vinogradoff (Oxford, 1913).

[296](#)

Cf. J. U. Nef, *Industry and Government in France and England; 1540-1640* (Filadélfia, 1940), página 114. Um interessante relato de como mais tarde “a liberdade de imprensa, assim, surgiu na Inglaterra quase por acaso, em decorrência da abolição de um monopólio comercial”, encontra-se em M. Cranston, *John Locke* (Londres, 1957), página 387.

[297](#)

*Processo Darcy versus Allein*, decidido em 1603. O princípio parece haver sido estabelecido pela primeira vez quatro anos antes no processo *Davenant versus Hurdis*, quando se disse que “ta^ prescrição, que induz à exclusividade de profissão ou comércio por uma pessoa ou empresa e exclui todas as restantes, é contrária à lei”. Ver W. L. Let-win, “The English Common Law concerning Monopolies”, *University of Chicago Law Review*, Vol. XXI (1953-54), e os dois artigos de D. O. Wagner, “Coke and the Rise of Economic Liberalism” *Economic History Review*, Vol. VI (1935-36), e “The Common Law and Free Enterprise: An Early Case of Monopoly”, *ibid.*, Vol. VII (1936-37).

[298](#)

Grã-Bretanha, Public Record Office, *Calendar of State Papers, Domestic Series*, 7 de julho de 1610.

[299](#)

Edward Coke, *The Second Part of the Institutes of the Law of England* (1642) (Londres, 1809), página 47.

[300](#)

*Ibid.*, página 51. Comparar também a *Fourth Part*, página 41.

[301](#)

Ver Sir William Clarke, *The Clarke Papers*, ed. C. H. Firth (Londres: Camden Society, 1891-1901); G. P. Gooch, *English Democratic Ideas in the Seventeenth Century* (Cambridge: Cambridge University Press, 1893); T. C. Pease, *The Leveller Movement* (Washington, D. C., 1916); *Tracts on Liberty in the Puritan Revolution, 1638-1647*, ed. W. Haller (Nova Iorque: Columbia University Press, 1934); A. S. P. Woodhouse (ed.), *Puritanism and Liberty* (Londres, 1938); *The Leveller Tracts*, ed. W. Haller e G.

Davies (Nova Iorque, 1944); D. M. Wolfe, *Leveller Manifestoes* (Nova Iorque e Londres, 1944); W. Haller, *Liberty and Reformation in the Puritan Revolution* (Nova Iorque: Columbia University Press, 1955); P. Zagorin, *A History of Political Thought in the English Revolution* (Londres, 1954).

N. T. - Alto tribunal inglês com tão ampla jurisdição civil e criminal que podia, até, torturar.

[302](#)

F. W. Maitland, *The Constitutional History of England* (Cambridge: Cambridge University Press, 1909), página 263.

[303](#)

Cf. C. H. McIlwain, “The Tenure of English Judges”, em sua obra *Constitutionalism and the Changing World* (Cambridge: Cambridge University Press, 1939), página 300.

[304](#)

Ver Gough, *op. cit.*, páginas 76 e seguintes e 159.

[305](#)

Este é um dos principais tópicos da parte registrada em ata dos “Army Debates” (ver Woodhouse, *op. cit.*, páginas 336, 345, 352, 355 e 472).

[306](#)

Esta frase recorrente seria de Edward Coke, *op. cit.*, página 292: “Nova constitute futuris formam imponere debet, non praeteritis”.

[307](#)

Ver Woodhouse, *op. cit.*, páginas 154 e seguintes e 353 e seguintes.

[308](#)

[Samuel Rutherford] *Lex, Rex: The Law and the Prince*, etc. (Londres, 1644); os trechos são citados em Woodhouse, *op. cit.*, páginas 199-212. A expressão do título vem de *nómos basileüs* no antigo grego. A questão lei *versus* arbitrariedade não somente foi utilizada pelos “Roundheads” (os puritanos da época de Charles I, N. T.); frequentemente aparece também na doutrina dos “Royalists”, e Carlos I, em seu *Speech Mad upon the Scaffold* (Londres, 1649), podia afirmar que “a liberdade e a independência dos cidadãos consistem no fato de eles serem governados por aquelas leis que lhes

permitam conservar sua vida e seus bens; e não em :sua participação no governo da nação”.

[309](#)

Ver S. R. Gardiner, *The Constitutional Documents of the Puritan Revolution, 1625-1660* (3ª ed., Oxford, 1906). O melhor resumo se encontra em F. D. Wormuth, *The Origins of Modern Constitutionalism* (Nova Iorque, 1949). Ver também W. Rothschild, *Der Gedanke der geschriebenen Verfassung in der englischen Revolution* (Tubingen, 1903); M. A. Judson, *The Crisis of the Constitution* (New Brunswick, N. J.: Rutgers University Press, 1949), e a obra de J. W. Gough citada na Nota 50 acima. Cf. também Oliver Cromwell, *Letters and Speeches*, ed. T. Carlyle (2ª ed.; Londres, 1846), III, página 67: “Em todos os governos deve existir algo fundamental, algo semelhante à Carta Magna, que deve vigorar de forma inalterável”.

[310](#)

*A idéia da separação de poderes parece ter surgido pela primeira vez em 1645, em um folheto de John Lilburne (ver Pease, op. cit., página 114); logo em seguida, aparece freqüentemente; como por exemplo na obra de John Milton, Eikonoklastes, 1649 (Prose Works, ed. Bohn [Londres, 1884], I, página 363): “Em todas as nações sábias, o poder de legislar e a execução judicial desse poder têm sido comumente distintos e distribuídos entre diferentes órgãos. O primeiro, entretanto, é supremo, e o segundo lhe é subordinado”. E em John Sadler, Rights of the Kingdom (1649), citado por Wormuth, op. cit., página 61: “Cabe discutir se os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário se devem ocupar de distintas matérias segundo a lei natural”. A idéia foi totalmente desenvolvida por G. Lawson, An Examination of the Political Part of Mr. Hobbes, His Leviathan (Londres, 1657) (ver A. H. Maclean, “George Lawson and John Locke”, Cambridge Historical Journal, Vol. IX [1947]). Referências ulteriores se encontram em Wormuth, op. cit., páginas 59-72, e, no tocante à evolução posterior, páginas 191-206.*

[311](#)

Wormuth, *op. cit.*, página 71.

[312](#)

*Ibid.*, página 72.

[313](#)

Os dois principais autores que deveriam ser considerados em uma avaliação mais ampla são Algernon Sidney e Gilbert Burnet. Os pontos relevantes para nosso estudo

nos *Discourses concerning Government*, de Sidney (publicados pela primeira vez em 1698), são: a tese de que “liberdade consiste unicamente em sermos independentes da vontade de outrem”, que se relaciona à máxima “potentiora erant legum quam hominum imperia” (Cap. I, Sec. V, *Works of Algernon Sidney* [Londres, 1772], página 10); a tese de que “as leis que visam ao bem público não fazem distinção entre os cidadãos” (*ibid.*, página 150); a idéia de que as leis são promulgadas “para que as nações sejam governadas por normas e não arbitrariamente” (*ibid.*, página 338) e a de que as leis “devem visar à perpetuidade” (*ibid.*, página 492). Entre os numerosos escritos de Gilbert Burnet, ver particularmente sua obra publicada anonimamente, *Enquiry into the Measures of Submission to the Supreme Authority*, etc. (1688), citado na reedição em *Harleian Miscellany* (Londres, 1808), I, especialmente a página 442: “A exigência de liberdade sempre se justifica por si mesma, a menos que se renuncie a ela ou que seja limitada por algum acordo especial. (...) No governo da sociedade civil há que se fazer ampla distinção entre o poder de fazer leis para regulamentar sua condução e o poder de executá-las. Devemos ainda supor que a autoridade suprema se encontra com aqueles aos quais está reservado o Poder Legislativo, e não com aqueles que detêm apenas o Poder Executivo, que constitui um mero fideicomisso quando separado do Legislativo”. Também, na página 447: “As medidas do poder, e conseqüentemente as de obediência, devem ser deduzidas das leis expressas de qualquer Estado ou grupo de indivíduos, dos juramentos por eles prestados; ou da prescrição imemorial e da posse prolongada, ambas às quais concedem título e, após longo prazo, tornam legítimo o título ilegítimo, pois a prescrição, quando ultrapassa a memória dos homens e deixa de ser pretendida por outro interessado, concede, em virtude do consentimento de todos, título justo e legítimo. Desse modo, os diversos degraus da toda autoridade civil têm de decorrer de leis expressas, costumes imemoriais ou juramentos especiais que os súditos prestam a seus príncipes, devendo ainda estabelecer-se como princípio que, em todas as disputas entre poder e liberdade, ao poder cabe sempre o ônus da prova, mas a liberdade se prova por si mesma, pois aquele está fundado na lei positiva a esta na lei natural”. Página 446: “O objetivo principal de toda a nossa legislação e das várias leis da nossa Constituição é garantir e manter nossa liberdade”. A este folheto referia-se principalmente um descobridor contemporâneo da liberdade inglesa, G. Miege (ver Nota 2 deste capítulo), ao afirmar que “nenhum súdito no mundo desfrutou tantas liberdades fundamentais e transmissíveis como o povo da Inglaterra” e que “sua condição foi, portanto, muito feliz e preferível à de qualquer outro súdito europeu” (*op. cit.*, páginas 512-513).

[314](#)

[315](#)

Ainda se pode dizer isto, embora atualmente se acredite que a obra *Treatise* tenha sido redigida antes da Revolução de 1688.

[316](#)

Cf. J. W. Gough, *John Locke's Political Philosophy* (Oxford, 1950). Vale a pena verificar até que ponto Locke, ao tratar dos assuntos aqui discutidos, se limitou simplesmente a resumir opiniões expostas muito antes pelos juristas do período. Especialmente importante a respeito desse assunto é Sir Matthew Hale, o qual, por volta de 1673, em um manuscrito, em réplica a Hobbes, que provavelmente Locke teve em mãos (ver a carta de Aubrey a Locke, citada em Cranston, *op. cit.*, página 152), afirmara que “para evitar aquela grande incerteza na aplicação da razão por determinadas pessoas, em casos determinados; e, desse modo, para que os homens pudessem entender dentro de que norma e medida haveriam de viver e possuir, e para que não vivessem sujeitos à razão arbitrária, desconhecida e incerta de determinadas pessoas, foi que, em todas as épocas, os mais sábios reconheceram e concordaram quanto a certas leis, normas e métodos da administração de justiça comum, e que estes fossem tão específicos e imutáveis como se poderia conceber” (“Sir Matthew Hale’s Criticism on Hobbes’s Dialogue of the Common Laws”, em apêndice a *A History of English Law*, de W. S. Holdsworth [Londres, 1924], V, 503).

[317](#)

J. Locke, *The Second Treatise of Civil Government*, ed. J. W. Gough (Oxford, 1946), Sec. 22, página 13.

[318](#)

*Ibid.*, Sec. 127, página 63.

[319](#)

*Ibid.*, Sec. 131, página 64.

[320](#)

*Ibid.*, Sec. 137, página 69.

[321](#)

*Ibid.*, Sec. 136, página 68.

[322](#)

*Ibid.*, Sec. 151, página 75.

[323](#)

Ver J. N. Figgis, *The Divine Right of Kings*, página 242; W. S. Holdsworth, *Some Lessons from Our Legal History* (Nova Iorque, 1928), página 134, e C. E. Vaughan, *Studies in the History of Political Philosophy, before and after Rousseau* (Manchester: Manchester University Press, 1939), I, página 134.

[324](#)

John Locke, *Second Treatise*, Cap. XIII. Comparar com a Nota 56 acima.

[325](#)

*Ibid.*, Sec. 159, página 80.

[326](#)

*Ibid.*, Sec. 22, página 107.

[327](#)

Cf. G. M. Trevelyan, *English Social History* (Londres, 1942), páginas 245 e 350 e seguintes, especialmente página 351: “A realização específica do início do período dos Hannover foi o estabelecimento da supremacia da lei, aquela lei que, com todas as suas graves falhas, era, pelo menos, uma lei de liberdade. Sobre tão sólida base fundamenta-ram-se todas as nossas reformas subseqüentes”.

(\*) N. T. - Act of Settlement: nome dado à lei criada pelo Parlamento em junho de 1701 e que, desde então, tem regulamentado a sucessão ao trono da Grã-Bretanha. Uma de suas cláusulas estabelecia a independência dos juízes.

[328](#)

Sobre a importância desse acontecimento ver especialmente W.S. Holdsworth, *A History of English Law*, X (Londres, 1938), especialmente página 647: “Como resultado de todas as consequências da independência dos tribunais, da doutrina do Estado de Direito ou da supremacia da lei estabeleceu-se em sua forma moderna e se converteu na característica mais peculiar e com certeza a mais salutar da lei constitucional inglesa”.

[329](#)

Sua influência voltou a ser sentida no século XIX, em um dramático relato do episódio citado em T. B. Macaulay, *History of England*, Cap. XXII (edição “Everyman”, IV, páginas 272-292).

[330](#)

Cf. também Daniel Defoe, *The History of the Kentish Petition* (Londres, 1701), e sua chamada *Legion's Memorial*, do mesmo ano, com a afirmação final de que “os ingleses não são mais escravos do rei, tampouco do Parlamento” (*The Works of Daniel Defoe* [Londres, 1843], III, página 5). Ver sobre essa matéria C. H. McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern* (Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1947), página 150.

[331](#)

Cf., por exemplo, Sir Alfred Denning, *Freedom under the Law* (Londres, 1949), onde, a respeito da doutrina vigente no continente europeu, “Nullum crimen, nulla poe-na sine lege”, afirma: “Neste país, entretanto, o direito consuetudinário não foi limitado dessa maneira. Não está contido em um código, mas no coração dos juízes, os quais enunciam e desenvolvem os princípios necessários para tratar de qualquer situação nova que possa surgir”. Ver também S. Glaser, “Nullum crimen sine lege”, *Journal of Comparative Legislation and International Law*, 3<sup>a</sup> ser., Vol. XXIV (1942). Na forma citada, a frase latina data apenas do final do século XVIII (ver, mais adiante, Cap. XIII, Nota 22), mas, sem dúvida, na Inglaterra do século XVIII foi corrente a frase semelhante: “Ubi non est lex ibi non est transgressio”.

[332](#)

*The Works of Samuel Johnson* (Londres, 1787), XIII, página 22, reproduz o discurso de Mr. Campbell no debate sobre a Lei do Trigo, na Câmara dos Comuns, em 26 de novembro de 1740. Cf. E. L. McAdam, *Dr. Johnson and the English Law* (Syracuse, N. Y.: Syracuse University Press, 1951), página 17.

[333](#)

Desta forma é, por vezes, citada a opinião de Lord Camden. Sua única declaração expressando fundamentalmente o mesmo ponto de vista que pode encontrar aparece no processo *Entik versus Carrington*, 1765 (*State Trials*, de T. B. Howell), XIX, página 1.073: “Em relação à tese da razão de Estado ou à distinção que se pretende estabelecer entre delitos praticados pelo Estado e outros, a lei consuetudinária não entende esse tipo de raciocínio, e nossos códigos legais não reconhecem essas distinções”.

[334](#)

O passo decisivo para a incorporação dessas idéias à doutrina *Tory* foi dado provavelmente por Henry Saint-John Bolingbroke, *A Dissertation upon Parties* (1734), ao aceitar a distinção entre o “governo pela Constituição” e “governo pela vontade” (Carta X [5. ed., Londres, 1739], página 111).

[335](#)

Cf. W. S. Holdsworth, *A History of English Law*, X, página 713: "Se se perguntasse a um jurista, a um estadista ou a um filósofo político do século XVIII qual era, em sua opinião, a característica principal da Constituição britânica, ele haveria de responder que era a separação de poder« dos vários órgãos de governo". No entanto, mesmo na época em que Montesquieu divulgou este conceito nos países do continente, na Inglaterra esta separação era apenas parcial.

[336](#)

Além da passagem citada mais adiante no texto, ver especialmente D. Hume, *Essays*, I, "Of the Origin of Government", página 117; "Of Civil Liberty", página 161; e especialmente "Of the Rise and Progress of the Arts and Sciences", página 178, onde argumenta: "Todas as leis gerais apresentam inconvenientes em sua aplicação a casos concretos, sendo preciso grande discernimento e experiência para perceber que o número desses inconvenientes é menor do que aqueles que decorreriam de um poder totalmente discricionário dos magistrados; e também para discernir quais são as leis gerais, de um modo geral, que podem ser aplicadas com os menores inconvenientes. Trata-se de assunto tão difícil, que os homens fizeram alguns progressos mesmo nas sublimes artes da poesia e da eloquência, nas quais a rapidez do gênio e a imaginação contribuem para seu progresso antes de chegar a algum grau de refinamento nas suas leis municipais, cuja melhoria pode ser obtida exclusivamente mediante frequentes tentativas e diligente observação". Cf. também *Enquiry concerning the Principles of Morals, Essays*, Vol. II, páginas 179-196, 256 e 272-278. já que Hume é freqüentemente apresentado como um *Tory*, vale a pena notar que ele mesmo declarou: "Meus pontos de vista sobre *bens* se conformam mais aos princípios dos *Whigs*, minhas idéias sobre *peçoas* se conformam mais às predileções dos *Tories*" (citado em E. C. Mossner, *Life of David Hume* [Londres, 1954], página 311; *ibid.*, página 179, onde Hume é definido como " 'revolucionário Whig', embora não do tipo dogmático").

[337](#)

F. Meinecke, *Die Entstehung des Historismus* (Berlim, 1936), I, página 234.

[338](#)

D. Hume, *History of England*, V (Londres, 1762), página 280.

[339](#)

Sobre a forma como Adam Smith aceitava a separação de poderes e sua justificativa como realidade evidente, ver *Wealth of Nations*, Livro V, Cap. I, Parte II (Vol. II, páginas 213-214). Existe uma primeira referência acidental a esses problemas (*ibid.*, página 201), quando Smith explica, brevemente, que na Inglaterra "a segurança pública não exige que o soberano seja investido de qualquer poder discricionário", sequer para suprimir "os

mais violentos, os mais desarrazoados e imorais protestos” porque “ele é protegido por um exército bem organizado”. Essas afirmações ofereceram os elementos básicos para um importante comentário a respeito dessa situação ímpar, por parte de um dos mais argutos estudiosos estrangeiros da Constituição britânica, J. L. De Lolme, que em sua obra *Constitution of England*, 1784 (nova edição, Londres, 1800), páginas 436-441, afirma: “A feição mais característica do governo inglês e a mais aguda prova que se pode dar da verdadeira liberdade, que é consequência de sua estrutura”, é que na Inglaterra “se supõe que todas as ações do indivíduo estejam em conformidade com a lei até que se aponte uma lei que diga o contrário”. E prossegue dizendo: “A base desse princípio ou doutrina legal, que limita o exercício do poder pelo governo aos casos previstos pela lei”, embora remonte à Magna Carta, só passou a ser realmente aplicada com a abolição da Câmara da Estrela; conseqüentemente, “este acontecimento mostrou que a extraordinária restrição da autoridade do governo, a que aludimos, e sua execução não vão além do que a situação intrínseca e a força da Constituição podem suportar”. (Note-se que essa passagem foi evidentemente influenciada pela exposição de Hume citada no texto.)

Poderíamos citar muitas asserções semelhantes, daquele período, mas duas particularmente características bastarão. A primeira é extraída de John Wilkes, *The North Bri-ton*, Vol. LXIV (3 de setembro de 1768; citada por C. K. Allen, *Law and Orders* [Londres, 1945], página 5): “No governo de uma sociedade livre, esses três poderes sempre estiveram, ou ao menos devem estar, separados, porque se os três, ou mesmo dois deles, estivessem reunidos em uma só pessoa, as liberdades do povo, a partir desse momento, seriam destruídas. Por exemplo, se os poderes Legislativo e Executivo estivessem reunidos no mesmo magistrado ou em um mesmo corpo de magistrados, não poderia haver o que chamamos de liberdade, pois existiriam razões preponderantes para se temer que o mesmo monarca ou senado promulgariam leis tirânicas para executá-las de maneira tirânica. Tampouco poderia, evidentemente, existir liberdade se o Poder Judiciário estivesse unido ao Legislativo ou ao Executivo. No primeiro caso, a vida e a liberdade do súdito estariam expostas, necessariamente, aos mais iminentes perigos, porque a mesma pessoa seria, ao mesmo tempo, juiz e legislador. No segundo caso, a condição do súdito não seria menos deplorável, pois a mesma pessoa poderia ditar uma sentença cruel para talvez executá-la com crueldade ainda maior”.

A segunda passagem está em *Letters of Junius* (1772), Carta 47, datada de 25 de maio de 1771, ed. C. W. Everett (Londres, 1927), página 208: “O governo da Inglaterra é um governo de leis. Sempre que confiamos a um homem ou a um grupo de homens um poder discricionário sobre a vida, a liberdade ou a fortuna de algum súdito, sob a pressuposição de que não abusará de tal poder, traímos a nós mesmos, contrariamos o espírito das nossas leis e abalamos todo o sistema da jurisprudência inglesa”.

[341](#)

Sir William Blackstone, *Commentaries on the Laws of England* (Londres, 1765), I, página 269: “Nessa distinta independência do Poder Judiciário em um corpo específico de cidadãos, evidentemente nomeados pela Coroa, mas que não podem ser afastados, arbitrariamente, está uma importante garantia da liberdade pública, que não pode subsistir por muito tempo em nenhum Estado, a menos que a administração da justiça comum seja, em certo grau, independente do Poder Legislativo e do Poder Executivo. Se este poder estivesse ligado ao Legislativo, a vida, a liberdade e a propriedade do súdito ficariam à mercê de juízes arbitrários, cujas decisões seriam pautadas unicamente por suas opiniões pessoais e não por princípios fundamentais do direito, os quais, ainda que uma legislatura possa deles afastar-se, os juízes são obrigados a observar”.

[342](#)

*Ibid.*, página 44.

[343](#)

Ver especialmente Edmund Burke, *Speech on the Motion Made in the House of Commons, the 7<sup>th</sup> of february, 1771, Relative to the Middlesex Elections*, em *Works, passim*.

[344](#)

E. Barker, *Traditions of Civility* (Cambridge: Cambridge University Press, 1948), página 216. Notar também o interessante relato da admiração de A. V. Dicey por Paley, *ibid.*, páginas 245 e 248.

[345](#)

W. Paley, *The Principles of Moral and Political Philosophy*, 1785 (Londres, 1824), páginas 348 e seguintes.

[346](#)

Raramente lembramos, hoje, do sucesso com que Macaulay tornou, mais uma vez, patrimônio vivo de todo inglês dotado de um grau razoável de instrução as lutas constitucionais do passado. Segundo o *Times Literary Supplement*, de 16 de janeiro de 1953, página 40: “Ele fez por nossa história aquilo que Tito Lívio fez pela História de Roma, e fez melhor”. Cf. também a observação de Lord Acton em seus *Hist. Essays*, página 482, de que Macaulay “contribuiu em grau maior do que qualquer outro escritor

do mundo para a propagação da doutrina liberal, e ele não só foi o maior como o mais representativo dos ingleses da época [1856]”.

[347](#)

Até certo ponto, os próprios benthamistas acabaram contribuindo e melhorando a velha tradição que tanto ajudaram a destruir. Isto se aplica, certamente, aos esforços de John Austin para introduzir nítidas distinções entre “leis” verdadeiras e gerais e “ordens ocasionais ou específicas” (ver *Lectures on Jurisprudence* [5ª ed.; Londres, 1885], I, página 92).

[348](#)

Richard Price, *Two Tracts on Civil Liberty, etc.*, (Londres, 1778), página 7.

[349](#)

Richard Price, *Observations on the Importance of the American Revolution... to Which is Added a Letter from M. Turgot*, datadas de 22 de março de 1778 (Londres, 1785), página 111.

[350](#)

W. S. Holdsworth, *A History of English Law*, X, página 23.

[351](#)

(\*A epígrafe deste capítulo foi extraída de Lord Acton, *Hist. of Freedom*, página 55.

[352](#)

E. Mims, Jr., *The Majority of the People* (Nova Iorque, 1941), página 71.

[353](#)

E. Burke, “Speech on Conciliation with America” (1775), *Works*, III, página 49. A influência predominante dos ideais ingleses na Revolução Americana parece ainda mais surpreendente para o estudioso europeu do que para o historiador americano contemporâneo. Cf. particularmente O. Vossler, *Die amerikanischen Revolutionsideale in ihrem Verhältnis zu den europäischen* (Beiheft 17 da *Historische Zeitschrift*) (Munique, 1929). Ver também C. H. McIlvaine, *The American Revolution* (Nova Iorque, 1923), especialmente páginas 156-160 e 183-191.

[354](#)

Cf. por exemplo a resposta dada pela legislatura de Massachusetts ao governador Bernard em 1769 (citada por A. C. McLaughlin, *A Constitutional History of the United States* [Nova Iorque, 1935], página 67, extraída dos *Massachusetts State Papers*, páginas 172-173), argumentando que “não se pode empregar melhor o tempo do que na preservação dos direitos derivados da Constituição britânica e na insistência em certos pontos que, embora Vossa Excelência possa considerar secundários, nós julgamos seus maiores baluartes. Nenhum tesouro pode ser gasto melhor do que para garantir a velha e autêntica liberdade inglesa, que é uma antevisão de todos os outros deleites”.

[355](#)

Cf. [Arthur Lee] *The Political Detection...*, *Letters signed Junius Americanus* (Londres, 1770), página 73: “Em princípio, esta disputa é essencialmente a mesma que persistiu no século passado entre o povo desse país e Carlos I.(...) O rei e a Câmara dos Comuns podem diferir em nome, mas seus poderes ilimitados os tornam, na realidade, iguais, embora devamos temer muito mais quando estão nas mãos de muitos do que quando estão nas mãos de um”; e E. Burke, *An Appeal from the New to the Old Whigs* (1791), em *Works*, VI, página 123, quando escreve que, nos tempos da Revolução, os americanos se encontravam, “em relação à Inglaterra, na mesma situação em que esta se encontrava, em 1688, em relação ao rei Jaime II”. Sobre o assunto em geral, ver G. H. Guttridge, *English Whiggism and the American Revolution* (Berkeley: University of California Press, 1942).

[356](#)

Lord Acton, *Lectures on Modern History* (Londres, 1906), página 218.

[357](#)

Ver C. Rossiter, *Seedtime of the Republic* (Nova Iorque, 1953), página 360, onde cita, baseado no *Newport Mercury* de 19 de maio de 1766, um brinde a “um filho da liberdade do condado de Bristol, Massachusetts”: “Nosso brinde em geral é - *Carta Magna, a Constituição inglesa - Pitt e Liberdade para sempre!*”.

[358](#)

Lord Acton, *Hist. of Freedom*, página 578.

[359](#)

Um excelente e breve sumário da influência dessas idéias é proporcionado por R. A. Humphreys, “The Rule of Law and the American Revolution”, *Law Quarterly Review*, Vol. L11I (1937). Ver também J. Walter Jones, “Acquired and Guaranteed Rights”, em *Cambridge Legal Essays* (Cambridge: Cambridge University Press, 1926); C.

F. Mullett, *Fundamental Law and the American Revolution, 1760-1776* (tese apresentada na Universidade de Columbia; Nova Iorque, 1933); e A. M. Baldwin, *The New England Clergy and the American Revolution* (Durham, N. C.: Duke University Press, 1928). Cf. a observação de Lord Acton, *Hist. of Freedom*, página 56, de que os americanos “foram mais adiante, pois, tendo submetido todas as autoridades civis à vontade popular, cercearam a vontade popular com restrições que a legislatura inglesa não suportaria”.

[360](#)

A expressão "Constituição permanente", constantemente utilizada por James Otis e Samuel Adams, parece derivar de E. de Vattel, *Law of Nations* (Londres, 1797), Livro I, Cap. 3, Sec. 34. A declaração mais conhecida dos conceitos discutidos no texto aparece em "Massachusetts Circular Letter of February 11, 1768" (citada em W. MacDonald, *Documentary Source Book of American History* [Nova Iorque, 1929], páginas 146-150), cujo parágrafo mais significativo é o seguinte: "A Câmara levou humildemente ao conhecimento do ministério sua convicção de que o alto tribunal parlamentar de Sua Majestade é o poder legislativo supremo sobre todo o império; que em todos os Estados baseados na liberdade existe uma Constituição fixa e que, como o Poder Legislativo supremo extrai sua força e autoridade dessa Constituição, não pode exceder os limites desta sem destruir seus próprios fundamentos; que a Constituição determina e limita tanto a soberania como a sujeição, e, portanto, os súditos americanos de Sua Majestade, que se reconhecem obrigados por vínculos de sujeição, exigem seu justo direito ao pleno gozo das normas fundamentais da Constituição britânica; que constitui um direito essencial, inalterável da natureza, enxertado na Constituição britânica, como lei fundamental, e sempre tido co-m'o sagrado e irrevogável pelos súditos do reino, que aquilo que um homem adquiriu honestamente lhe pertence absolutamente e ele pode doar, mas não pode dele ser privado sem seu consentimento; que os súditos americanos podem, portanto, excluindo qualquer consideração dos direitos concedidos por carta régia com a firmeza que convém ao caráter de homens e súditos livres, afirmar este direito natural e constitucional”.

[361](#)

A expressão mais comumente usada foi “Constituição limitada”, forma na qual fora sintetizada a idéia de uma Constituição que limitava os poderes do governo. Ver especialmente *The Federalist*, N. LXXVIII, ed. M. Beloff (Oxford, 1948), página 397, onde Alexander Hamilton dá a seguinte definição: “Por Constituição limitada entendo uma Constituição que contém algumas restrições especificadas ao Legislativo, como, por exemplo, a de que não poderá aprovar nenhuma lei que suprima os direitos civis, nenhuma lei *ex post facto*, etc. Limitações dessa ordem não podem ser preservadas, na prática, a não ser por meio dos tribunais de justiça, cuja função deve ser declarar inaplicáveis todas as leis contrárias ao espírito manifesto da Constituição. Sem isso, todas as especificações de direitos ou privilégios particulares redundariam em nada”.

Cf. J. Walter fones, *op. cit.*, páginas 229 e seguinte: “Na época da disputa contra a metrópole, os habitantes da colônia estavam, portanto, familiarizados com duas idéias mais ou menos estranhas à corrente geral da doutrina legal inglesa - a doutrina dos direitos do homem e a possibilidade ou mesmo a necessidade (já que eles estavam lutando contra o Parlamento) de limitar os poderes do Legislativo por meio de uma Constituição escrita”.

No que diz respeito a todo o debate seguinte, muito devo a dois autores americanos, C. H. McIlwain e E. S. Corwin, cujas principais obras cito abaixo, em vez de dar uma série de notas detalhadas:

C. H. McIlwain, *The High Court of Parliament and Its Supremacy* (New Haven: Yale University Press, 1910); *The American Revolution* (Nova Iorque, 1923); “The English Common Law Barrier against Absolutism”, *American Historical Review*, Vol. XLIX (1943-44); *Constitutionalism and the Changing World* (Cambridge: Cambridge University Press, 1939); *Constitutionalism, Ancient and Modern* (ed. rev.; Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1947).

E.S. Corwin, *The Doctrine of Judicial Review* (Princeton: Princeton University Press, 1914); *The Constitution and What It Means Today* (Princeton: Princeton University Press [1920], 11 f ed., 1954); “The Progress of Constitutional Theory between the Declaration of Independence and the Meeting of the Philadelphia Convention”, *American Historical Review*, Vol. XXX (1924-25); “Judicial Review in Action”, *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. LXXIV (1925-26); “The ‘Higher Law’ Background of American Constitutional Law”, *Harvard Law Review*, Vol. XLII (1929) (reeditado em “Great Seal Books” [Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1955]); *Liberty against Government* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1948); e o compêndio *The Constitution of the United States of America: Analysis and Interpretation* (Washington: Government Printing Office, 1953) por ele editado. Vários artigos mencionados e outros ainda não citados estão adequadamente coligidos na obra *Selected Essays on Constitutional Law*, ed. pela Committee of the Association of American Law Schools, Vol. I (Chicago, 1938).

Cf. R. A. Humphreys, *op. cit.*, página 90: “A própria definição de liberdade era: não estar sujeito a um governo arbitrário”.

Sobre o caráter do poder de todas as assembléias representativas, no processo

de elaboração da Constituição, ver A.C. McLaughlin, *op. cit.*, página 109.

[365](#)

Ver Cap. IV, Sec. 8, e Cap. Vil, Sec. 6, e sobre o assunto em geral cf. D. Hume, *Treatise* (II, páginas 300-304).

[366](#)

Ver também John Lilburne, *Legal Fundamental Liberties* de 1649 (reeditado parcialmente em *Puritanism and Liberty*, A. S. P. Woodhouse [Chicago: University of Chicago Press, 1951], página 344), onde, ao dispor sobre o que denominaremos convenção constituinte, explicitamente estipulou que “essas pessoas não deveriam exercer nenhum poder legislativo, mas unicamente elaborar os fundamentos de um governo justo e propor às pessoas de boa vontade de cada país a sua aceitação. Tal aceitação deveria estar acima da lei e, para tanto, os limites, as restrições e a margem de ação dos representantes do povo no poder legislativo, contidos no Acordo, [deveriam] constar de um contrato formal mutuamente assinado”. Em relação a isto é também significativa a resolução da assembléia municipal de 21 de outubro de 1776 realizada na cidade de Concord, Massachusetts (reeditada em S.E. Morison, *Sources and Documents Illustrating the American Revolution* [Oxford: Oxford University Press, 1923], página 177), declarando que o Legislativo não é um organismo apropriado para a elaboração de uma Constituição, “primeiramente, porque entendemos que uma Constituição, em seu conceito verdadeiro, visa a um sistema de princípios estabelecidos com a finalidade de garantir ao súdito a posse e o gozo de direitos e privilégios contra qualquer intromissão do governo. Em segundo lugar, porque o mesmo organismo que elabora a Constituição tem, portanto, poder para alterá-la; e, terceiro, porque uma Constituição que pode ser alterada pelo legislativo supremo não representa para os súditos nenhuma garantia contra a ingerência do governo em algum ou em todos os direitos e privilégios”. Os pais da Constituição americana recusaram unanimemente a democracia direta tal como era praticada na Grécia antiga, principalmente para impedir que a maior autoridade se preocupasse com particularidades, e por sua inviabilidade técnica.

[367](#)

D. Hume, *Treatise*, II, página 300; cf. *ibid.*, página 303.

[368](#)

Cf. o Cap. XI acima, especialmente notas 4 e 6.

[369](#)

Sobre a concepção de legitimidade, cf. G. Ferrero, *The Principles of Power* (Londres,

1942).

[370](#)

Isto não se aplica ao conceito original de soberania, tal como foi introduzido por Jean Bodin. Cf. C. H. McIlwain, *Constitutionalism and the Changing World*, Cap. II.

[371](#)

Como salientaram D. Hume e um vasto número de teóricos até o completo desenvolvimento da idéia em F. Wieser, *Das Gesetz der Macht* (Viena, 1926),

[372](#)

Ver Roscoe Pound, *The Development of Constitutional Guarantees of Liberty* (New Haven: Yale University Press, 1957). Existe uma importante série de publicações alemãs sobre a origem da Declaração de Direitos, das quais mencionaremos as seguintes: G. Jellinek, *Die Erklärung der Menschen - und Bürgerrechte* (3ª ed.; Munique, 1919), editado por W. Jellinek (que contém uma análise dos debates desde a primeira publicação da obra, em 1895); J. Hashagen, “Zur Entstehungsgeschichte der nordamerikanischen Erklärungen der Menschenrechte”, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Vol. LXXVIII (1924); G.A. Salander, *Vom Werden der Menschenrechte* (Leipzig, 1926); e O. Vossler, “Studien zur Erklärung der Menschenrechte”, *Historische Zeitschrift*, Vol. CXLII (1930).

[373](#)

W.C. Webster, “A Comparative Study of the State Constitutions of the American Revolution”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, IX (1897), página 415.

[374](#)

*Ibid.*, página 418.

[375](#)

Constituição de Massachusetts (1780), Parte I, Artigo XXX. Embora esta cláusula não apareça no esboço original de John Adams, está totalmente de acordo com o espírito do pensador.

[376](#)

Para um debate sobre a relação, ver as obras citadas na Nota 21 acima.

Cf. Webster, op. cit., página 386: "Cada um desses instrumentos declarava que ninguém seria privado de sua liberdade, a não ser pela lei ou pelo julgamento de seus pares, que cada um, quando legalmente processado, teria o direito a uma cópia das acusações feitas a ele e também o de procurar defesa e buscar as provas necessárias; e que ninguém poderia ser obrigado a testemunhar contra si mesmo. Todos resguardavam cuidadosamente o direito a Julgamento por júri; garantiam a liberdade de imprensa e de eleições livres, proibiam mandado de prisão geral e exércitos permanentes em tempo de paz, vedavam a concessão de títulos de nobreza, honras hereditárias e privilégios exclusivos. Todos esses instrumentos, exceto os da Virginia e Maryland, asseguravam o direito de reunião, petição e instrução dos representantes. Todos, exceto os da Pensilvânia e Vermont, proibiam a exigência de fiança excessiva, a imposição de multas exageradas, a imposição de penas não estabelecidas legalmente, a suspensão de leis por qualquer autoridade que não o legislativo e a taxação sem representação".

Constituição da Carolina do Norte, Artigo XXIII. Cf. a Constituição de Maryland, "Declaração de Direitos", Artigo 41: "Os monopólios são odiosos, contrários ao espírito do governo de uma sociedade livre e aos princípios do comércio e não devem ser tolerados".

Ver especialmente a Constituição de Massachusetts, Parte I, "Declaração de Direitos", Artigo XXX: "No governo desta comunidade, fica proibido ao legislativo exercer os poderes executivo e judiciário ou qualquer deles; fica proibido ao executivo exercer o poder legislativo e o judiciário, ou qualquer deles; (...) a fim de que seja um governo de leis e não de homens".

Constituição de Massachusetts, Artigo XXIV.

A frase aparece pela primeira vez no projeto da Declaração de Direitos da Virgínia, de maio de 1776, de George Mason (ver K. M. Rowland, *The Life of George Mason* [Nova Iorque, 1892], páginas 435 e seguintes), e na Seção 15 da Declaração adotada. Ver também a Constituição de New Hampshire, Artigo XXXVIII, e de Vermont, Artigo XVIII. (Como, aparentemente, não existe uma coletânea das constituições dos Estados em vigor em 1787, estou utilizando *The Constitutions of All the United States* [Lexington, Kentucky, 1817], que não inclui, em todos os casos, as datas dos textos

impressos. Consequentemente, algumas das referências dessa e das demais notas podem aludir a emendas posteriores à Constituição Federal.) Sobre a origem dessa cláusula, ver G. Stourzh, *The Pursuit of Greatness*.

[382](#)

Webster, *op. cit.*, página 398.

[383](#)

Cf. J. Madison no final de *The Federalist*, N? XLV11I. “A mera demarcação, no pergaminho, dos limites constitucionais dos vários departamentos não é uma garantia segura contra as violações que levam à concentração tirânica de todos os poderes do governo nas mesmas mãos”.

[384](#)

John Jay (como foi citado por M. Oakeshott, “Rationalism in Politics”, *Cambridge Journal*, I [1947], página 151) teria afirmado em 1777: “Os americanos são o primeiro povo favorecido pelos céus com a oportunidade de deliberar sobre a forma de governo e escolher aquela sob a qual desejam viver. Todas as outras constituições derivam da violência ou de circunstâncias acidentais e são portanto mais distantes da sua perfeição”. Comparar, entretanto, a enfática declaração de John Dickinson, na Convenção de Filadélfia (M. Farrand [ed.], *The Records of the Federal Convention of 1787* [edição revista; New Haven: Yale University Press, 1937], sob a data 13 de agosto, II, página 278): “A experiência deve ser o nosso único guia. A razão pode induzir-nos a erro. Não foi a razão a descobridora do raro e admirável mecanismo da Constituição inglesa. Não foi a razão a descobridora do... singular, e, aos olhos daqueles que são governados pela razão, absurdo método do julgamento por júri. Meros acidentes provavelmente engendraram tais descobertas e a experiência as sancionou. Este é, portanto, o nosso guia”.

[385](#)

James Madison, na Convenção de Filadélfia, mencionou como fins principais do governo nacional “a necessidade de prover mais efetivamente à segurança dos direitos individuais e à firme aplicação da justiça. A violação desses direitos levou a males que, talvez mais do que qualquer outra causa, foram responsáveis pela realização desta convenção” (*Records of the Federal Constitution*, Voi. I, página 133). Cf. também o famoso trecho citado por Madison em *The Federalist*, N? XLVIII, página 254, das *Notes on the State of Virgínia*, de Thomas Jefferson: “Todos os poderes do governo, Executivo, Legislativo e Judiciário, se originam da assembléia legislativa. A concentração de tais poderes nas mesmas mãos constitui precisamente a definição de governo despótico. Este mal não será mitigado se tais poderes forem exercidos por uma pluralidade de indivíduos, em vez

de por um só: 173 déspotas seriam, seguramente, tão opressivos quanto um só. Os que põem isso em dúvida deveriam analisar o que ocorreu com a República de Veneza. Muito pouco nos beneficia o fato de que nós mesmos os tenhamos escolhido. A forma de governo pela qual lutamos não é o *despotismo eletivo*, e sim aquela que não se fundamenta apenas em princípios de liberdade mas na qual os poderes do Estado devem ser divididos e equilibrados entre vários organismos de magistratura, de forma que nenhum possa exorbitar de seus limites legais sem que seja efetivamente impedido e limitado pelos outros.-(...) [Outros organismos que não o Legislativo] de sua parte, em muitos casos *conferiram direitos* que deveriam ter sido estabelecidos por *decisão dos tribunais*; e *assumir funções executivas, durante todo o período do exercício das funções deste órgão, está-se tornando habitual e familiar*". A conclusão de R. A. Humphreys (*op. cit.* página 98), portanto, se aplica inclusive a Jefferson, ídolo dos últimos democratas dogmáticos: "Tal foi a república que os autores da Constituição Federal tentaram edificar. Não era sua preocupação fazer com que a América não ameaçasse a implantação da democracia e sim fazer com que a democracia não ameaçasse a América. Desde os tempos do presidente do Supremo, Lord Coke, até o Supremo Tribunal dos Estados Unidos, o caminho é longo, porém claro. O império da lei, que o século XVII impôs ao rei e ao Parlamento, que os puritanos exaltaram, tanto no aspecto civil quanto no eclesiástico, que os filósofos consideravam como princípio regulador do universo, que os colonizadores invocaram contra o absolutismo do Parlamento, tornava-se agora o princípio essencial da federação".

[386](#)

E.S. Corwin, *American Historical Review*, XXX (1925), página 536; o trecho prossegue: "Restava, entretanto, à convenção constitucional, na medida em que aceitava a idéia principal de Madison, aplicá-la pelo instrumento da *judicial review*. Não há dúvida de que essa determinação foi amparada por uma crescente compreensão da *doutrina da judicial review* por parte da convenção".

[387](#)

Lord Acton, *Hist. of Freedom*, página 98.

[388](#)

Cf. meu ensaio sobre "The Economic Conditions of Inter-State Federalism", *New Commonwealth Quarterly*, Vol. V (1939), reeditado em meu livro *Individualism and Economic Order* (Londres e Chicago, 1948).

[389](#)

*Federalist*, N. LXXXIV, ed. por Beloff, páginas 439 e seguintes.

Ainda mais claramente que na passagem de Hamilton citada no texto, esse ponto de vista foi expresso por James Wilson no debate sobre a Constituição, na Convenção da Pensilvânia (*The Debates in the Several State Conventions, on the Adoption of the Federal Constitution*, ed. por J. Elliot [Filadélfia e Washington, 1863], II, página 436). Ele define uma declaração de direitos como “extremamente imprudente”, porque, “em todas as sociedades, há muitos direitos e poderes que não podem ser enumerados especificamente. Toda Declaração de Direitos anexa a uma Constituição é *uma enumeração dos poderes* reservados. Se tentássemos enumerá-los, tudo aquilo que não estivesse enumerado seria considerado concedido”. James Madison, entretanto, parece ter defendido, desde o princípio, o ponto de vista que finalmente prevaleceu. Em uma importante carta a Jefferson, datada de 17 de outubro de 1788 (cujo trecho aqui citado foi extraído de *The Complete Madison*, ed. S. K. Padover [Nova Iorque, 1953], página 253), demasiado extensa para ser citada integralmente, ele escreve: “Minha opinião pessoal foi sempre favorável a uma Declaração de Direitos, desde que estruturada de tal forma que não implique poderes que não se desejou incluir na enumeração. (...) 6 de se temer *principalmente* a violação dos direitos individuais do cidadão não por atos do governo contrários à opinião dos seus constituintes, e sim por atos nos quais o governo é mero instrumento de uma maioria de constituintes. Essa é uma verdade muito importante para a qual ainda não se atentou suficientemente. (...) Cabe perguntar: que utilidade pode ter uma Declaração de Direitos em um governo popular? (...) 1. As verdades políticas declaradas de modo tão solene adquirem, por graus, o caráter de máximas fundamentais do governo de uma nação livre, e na medida em que passam a ser incorporadas ao sentimento nacional, neutralizam os impulsos do interesse e da paixão.

John Marshall, no processo *Fletcher versus Peck*, 10 U.S. (6, Cranch), 48 (1810).

Joseph Story, *Commentaries on the Constitution* (Boston, 1833), 111, páginas 718-720.

Cf. L. H. Dunbar, “James Madison and the Ninth Amendment”, *Virginia Law Review*, Vol. XLII (1956). É significativo que mesmo a principal autoridade no campo da Constituição americana, em um famoso ensaio (E.S. Corwin, “The ‘Higher Law’ Background etc.” [reeditado em 1955], página 5) cita equivocadamente o texto da Nona Emenda e voltou a citá-lo com o mesmo equívoco quando da reedição do texto, 25 anos mais tarde, aparentemente porque ninguém havia notado a substituição de uma frase de seis palavras por outra de onze no texto original!

Essa admiração foi amplamente compartilhada por liberais do século XIX, como W. E. Gladstone, que uma vez definiu a Constituição americana como “a obra mais maravilhosa jamais criada em um momento histórico pela inteligência e pela vontade dos homens”.

[\\*](#)

N.T. - *Judicial review*: literalmente, “revisão judicial”. É o poder atribuído a um tribunal de julgar a constitucionalidade das leis de um governo ou dos atos de um membro do governo.

C. H. McIlwain, *Constitutionalism and the Changing World*, página 278; cf. E. S. Corwin, “The Basic Doctrine of American Constitutional Law” (1914), reeditado em *Selected Essays on Constitutional Law*, I, página 105: “A história da *judicial review* é, em outras palavras, a história das limitações constitucionais”. Ver também G. Dietze, “America and Europe - Decline and Emergence of Judicial Review”, *Virginia Law Review*, Vol. XLIV (1958).

Todos os argumentos contrários à *judicial review* foram recentemente enumerados de maneira pormenorizada por W. W. Crosskey, *Politics and the Constitution in the History of the United States* (Chicago: University of Chicago Press, 1953).

Ver, principalmente, Alexander Hamilton em *The Federalist*, LXXVIII, página 399: "Sempre que determinado estatuto contradiz a Constituição, é dever dos tribunais judiciais aderir a esta e repudiar aquele"; também James Madison, *Debates and Proceedings in the Congress*, I (Washington, 1834), página 439, onde declara que os tribunais devem "considerar-se, especialmente, os guardiães desses direitos; serão os baluartes intransponíveis contra a avocação do poder por parte do Legislativo e do Executivo; por sua natureza, terão de resistir à intromissão nos direitos expressamente estabelecidos na Constituição pela Declaração de Direitos"; e sua afirmação posterior contida em uma carta a George Thompson, datada de 30 de junho de 1825 (citada em *The Complete Madison*, ed. S. K. Padover, página 344): "A doutrina que liberta o Legislativo do controle da Constituição não é sã. Esta é uma lei para o Legislativo do mesmo modo que as leis deste o são para os cidadãos, e, embora o povo que a estabeleceu possa modificá-la, nenhuma outra autoridade pode fazê-lo; desde logo, jamais poderão alterá-la aqueles que foram designados pelo povo para dar-lhe efetividade. É este um princípio tão vital e constitui tão merecidamente o orgulho de nosso governo popular, que a doutrina que se lhe opõe não poderá durar nem se propagar". Além disso, ver as declarações do senador Mason e de Gouverneur Morris no debate do Congresso sobre a ab-rogação da lei judicial de 1801, citadas por McLaughlin, *op. cit.*, página 291, e as conferências de James Wilson pronunciadas em 1792 ante os estudantes da Universidade de Pensilvnia (*Works*, ed. J. D. Andrews [Chicago, 1896], I, páginas 416-417), em que ele define a *judicial review* como "o resultado necessário da distribuição do poder feita pela Constituição entre os poderes Legislativo e Judiciário".

Até a análise mais crítica e recente de Crosskey, *op. cit.*, II, página 943, resume a situação afirmando: "Foi possível observar que a idéia básica de *judicial review* teve alguma aceitação na América durante o período colonial".

Processo *Marbury versus Madison*, 5 U. S. (1 Cranch), 137 (1803). Poderemos citar apenas poucas passagens dessa famosa sentença: "O governo dos Estados Unidos tem sido enfaticamente definido como governo de leis e não de homens. Certamente deixará de merecer esta elevada denominação se as leis não porporcionarem nenhum remédio contra a violação de um direito legal assegurado. (...) A questão sobre a possibilidade de uma lei, contrária à Constituição, tornar-se a lei do país interessa profundamente aos Estados Unidos mas, felizmente, sua complexidade não é proporcional ao seu interesse. Para resolvê-la, é necessário tão-somente reconhecer certos princípios que deveriam, há muito, estar solidamente estabelecidos. (...) Os poderes do Legislativo são definidos e limitados e, para que esses limites não sejam mal interpretados ou

esquecidos, existe a Constituição escrita. Com que propósito tais poderes estariam limitados e a limitação consignada no texto escrito, se tais fronteiras podem ser transpostas a qualquer momento por aqueles a quem tenta limitar? A distinção entre poderes limitados e ilimitados de um governo fica abolida se tais limites não constroem as pessoas às quais são impostos e se as leis proibidas e as leis permitidas encerram a mesma obrigatoriedade. (...) Categoricamente, constitui competência e dever do Poder Judiciário afirmar qual é a lei. Quem aplica a lei a casos particulares deve, necessariamente, interpretar e explicar a lei. Se duas leis são conflitantes, os tribunais devem decidir sobre a ação e efeitos de cada uma”.

[401](#)

Cf. R. H. Jackson, *The Struggle for Judicial Supremacy* (Nova Iorque, 1941), páginas 36-37, onde sugere que “esse pode ter sido o resultado não apenas de uma mera abstinência judicial, mas também do fato de que eram poucas as leis do Congresso que, pelo menos, seriam ofensivas aos conservadores. O *laissez-faire*, até certo ponto, foi a filosofia do Legislativo e do Supremo, Em parte, este fato contribuiu para ofuscar as potencialidades do processo *Marbury versus Madison* e, mais ainda, as do caso *Dred Scott*”.

[402](#)

Ver E. S. Corwin, “The Basic Doctrine, etc.”, página 111, como foi citado na Nota 45 acima.

[403](#)

*Ibid.*, página 112.

[404](#)

Ver as constituições de Arkansas, V, 25; Geórgia, I, IV, 1; Kansas, II, 17; Michigan, VI, 30, e Ohio, II, 25; e para um estudo dessa questão, cf. H. von Mangoldt, *Rechtsstaatsgedanke und Regierungsformen in den Vereinigten Staaten von Amerika* (Essen, 1938), páginas 315-318.

[405](#)

Processo *Colder versus Bull*, 3 U. S. (3 Dali) 386, 388 (1798); cf. Corwin, “The Basic Doctrine, etc.”, páginas 102-111.

[406](#)

\* N.T. - *Due process*, forma resumida de *due process of law* ou *due course of law*; literalmente, “devida aplicação da lei”. Refere-se à disposição, nas constituições americanas, federal e estaduais, que restringe os poderes do governo, mantendo-os

dentro dos limites da justiça e da equidade.

T. M. Cooley, *A Treatise on the Constitutional Limitations, etc.* (1ª ed., Boston, 1868), página 173.

[407](#)

Cf. R. H. Jackson, *The Supreme Court in the American System of Government* (Cambridge: Harvard University Press, 1955), página 74.

[408](#)

O caso “Slaughter House”, 83 U. S. (16 Wallace) 36 (1873). Cf. E. S. Corwin, *Liberty against Government*, página 122.

[409](#)

Na edição padrão comentada de E. S. Corwin da Constituição dos Estados Unidos, 215 das suas 1.237 páginas são dedicadas à jurisdição da Emenda Catorze, enquanto 136 páginas são dedicadas à “Cláusula do Comércio”!

[410](#)

Cf. o comentário de E. Freund, *Standards of American Legislation* (Chicago: University of Chicago Press, 1917), página 208: “O único critério que se sugere é o da razoabilidade. Do ponto de vista da ciência jurídica seria impossível conceber algo mais insatisfatório”.

[411](#)

W. Bagehot, “The Metaphysical Basis of Toleration” (1875), em *Works*, VI, página 232.

[412](#)

Citado por Dorothy Thompson, *Essentials of Democracy*, I (primeiro dos três “Town Hall Pamphlets”, publicado sob esse título [Nova Iorque, 1938]), página 21.

[413](#)

N.T. - Literalmente, “Projeto de Abarrotamento do Supremo Tribunal”. No caso, o presidente Roosevelt pretendia aumentar o número de juízes do Supremo, até que os juízes por ele nomeados constituíssem a maioria.

[414](#)

*Reorganization of the Federal Judiciary: Adverse Report from the [Senate] Committee*

*on the Judiciary Submitted to Accompany S. 1.392* (75. Congresso, primeira sessão, Informe do Senado N. 711, 7 de junho de 1937), páginas 8, 15 e 20. Cf. também página 19: “Nem os tribunais nem os juízes são perfeitos. O Congresso não é perfeito, tampouco os senadores ou os deputados. O Executivo não é perfeito. Essas ramificações do governo e as administrações delas dependentes são geridas por pessoas que, na maior parte, se esforçam por viver em conformidade com a dignidade e o idealismo de um sistema concebido para alcançar o maior grau possível de justiça e liberdade para todo o povo. Destruímos o sistema quando o reduzimos aos padrões imperfeitos dos homens que o manejam. O sistema se fortalece e nós também nos fortalecemos, garantimos justiça e liberdade a todos os homens quando, com paciência e autodisciplina, o mantemos no alto nível em que foi concebido.

“Os embaraços e mesmo a demora no processo legislativo não são um preço elevado a pagar por nosso sistema. A democracia constitucional avança mais em função do equilíbrio do que da velocidade. A segurança e a constância da marcha progressiva de nossa civilização são bem mais importantes, para nós e para aqueles que virão depois de nós, do que a atual promulgação de qualquer lei. A Constituição dos Estados Unidos proporciona ampla oportunidade para que a vontade do povo possa expressar-se a propósito de reformas e mudanças, na medida em que o povo as considera essenciais ao seu bem-estar presente e futuro. É a carta de poderes que o povo outorga a quem o governa.”

[415](#)

Nunca esquecerei a maneira como um motorista de táxi da Filadélfia, em cujo veículo ouvimos o anúncio pelo rádio da morte repentina de Roosevelt, expressou este sentimento. Creio que falava pela grande maioria do povo ao concluir com um elogio, profundamente sentido, ao presidente, com as seguintes palavras: “Mas ele nunca deveria ter tentado mexer com a estrutura do Supremo. Nunca deveria ter feito isso!”. Evidentemente, o choque fora muito profundo.

[416](#)

C. H. McIlwain, *Constitutionalism and the Changing World* (Nova Iorque, 1939), página 286; cf. também F. L. Neumann, *The Democratic and the Authoritarian State* (Glencoe, 1957), página 31.

b) Ver M. Lerner, "Minority Rule and the Constitutional Tradition", em *The Constitution Reconsidered*, ed. Conyers Read (Nova Iorque: Columbia University Press, 1938), páginas 199 e seguintes.

[417](#)

A epígrafe deste capítulo foi extraída de G.H.von Berg, *Handbuch des deutschen*

*Policeyrecht* (Hannover, 1799-1804), II, página 3. O texto alemão diz o seguinte: “Wo bleibt eine bestimmte Grenze der höchsten Gewalt, wenn eine unbestimmte ihrem eigenen Urtheile überlassene allgemeine Glückseligkeit ihr Ziel sein soll? Sollen die Fürsten Väter des Volks seyn, so gross auch die Gefahr ist, dass sie seine Despoten seyn werden?”.

O problema mudou muito pouco em um século e meio; isto se torna patente quando comparamos esse texto à afirmação de A. von Martin, *Ordnung und Freiheit* (Frankfurt, 1956), página 177: “Denn es kann - auch bei aller revolutionär-demokratischen Ideologie-keinen weiterreichenden Freibrief für die Macht geben, als wenn sie lediglich an den (jeder jeweiligen ‘Generallinie’ nachgebenden) Kautschukbegriff des Gemeinwohls gebunden ist, der unter dem Deckmantel des Moralischen, jeder politischen Beliebigkeit freie Bahn gibt.” Com referência a uma publicação anterior sobre o conteúdo desse e dos três capítulos seguintes, ver a nota do início do Capítulo XI.

[418](#)

J. J. Rousseau, *Lettre à Mirabeau*, em *Oeuvres* (Paris, 1826), página 1.620. Cf. também o trecho de suas *Lettres écrites de la montagne*, N<sup>o</sup> VIII, citado anteriormente na Nota 36 do Capítulo XI, e a análise de Hans Nef, “Jean-Jacques Rousseau und die Idee des Rechtsstaates”, *Schweizer Beiträge zur allgemeinen Geschichte*, Vol. V (1947).

[419](#)

J.J. Rousseau, *Du Contrat Social*, Livro II, Cap. VI.

[420](#)

J. Michelet, *Histoire de la Révolution française* (Paris, 1847), I, XXIII. Ver também F. Mignet, *Histoire de la Révolution française* (Paris, 1824), no começo.

[421](#)

A. V. Dicey, *Constitution* (1. ed.; Londres, 1884), página 177.

[422](#)

Ver Item 16 da *Déclaration* de 26 de agosto de 1789: “Toute société dans laquelle la garantie des droits n’est assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n’a point de Constitution”.

[423](#)

Os escritos e os vários projetos constitucionais de A. N. de Condorcet, principal-mente,

tratam das distinções fundamentais que vão diretamente ao âmago da questão, como a que existe entre as verdadeiras leis, no sentido de normas gerais, e simples ordens. Ver particularmente o “Projet girondin”, em *Archives parlementaires*, primeira série, Vol. LVIII, Tít. VII, Sec. II, arts. I-VII, página 617, e *Oeuvres de Condorcet*, ed. A. C. O’Connor e M. F. Arago (2. ed.; Paris, 1847-49), XII, páginas 356-358 e 367, e o trecho citado, sem referência, por J. Barthélemy, *Le Rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes* (Paris, 1906), página 489. Ver também A. Stern, “Condorcet und der gi-rondistische Verfassungsentwurf von 1793”, *Historische Zeitschrift*, Vol. CXLI (1930).

[424](#)

Cf. J. Ray, “La Révolution française et la pensée juridique: l’idée du règne de la loi”, *Revue philosophique*, Vol. CXXVIII (1939); e J. Belin, *La Logique d’une idée-force - l’idée d’utilité sociale et la Révolution française* (Paris 1939).

[425](#)

Cf. Ray, op. cit., página 372. É interessante salientar que uma das mais claras exposições do conceito inglês de liberdade aparece em um trab. ao publicado em Genebra, em 1792, por Jean-Joseph Mounier, protestando contra o abuso da palavra “liberdade” durante a Revolução Francesa. Significativamente, intitula-se *Recherches sur les causes qui ont empêché les François de devenir libres* e seu primeiro capítulo, com o título “Quels sont les caracteres de la liberté?”, começa dizendo: “Les citoyens sont libres, lorsqu’ils ne peuvent être contraints ou empêchés dans leurs actions ou dans le jouissance de leurs biens et de leur industrie, si ce n’est en vertu des lois antérieures, établies pour l’intérêt public, et jamais d’après l’autorité arbitraire d’aucun homme, quels que soient son rang et son pouvoir”.

“Pour qu’un peuple jouisse de la liberté, les lois, qui sont les actes plus essentiels de la puissance souveraine, doivent être dictées par des vues générales, et non par des motifs d’intérêt particulier; elles ne doivent jamais avoir un effet rétroactif, ni se rapporter à certaines personnes.” Mounier tem plena consciência de estar defendendo o conceito inglês de liberdade e afirma explicitamente na página seguinte; “*Sureté, propriété*, disent les Anglois, quand ils veulent caractériser la liberté civile ou *personnelle*. Cette définition est en effet très-exacte: tous les avantages que la liberté procure sont exprimés dans ces deux mots”. Sobre Mounier e, em geral, sobre a influência inicial e o gradativo refluxo do exemplo inglês durante a Revolução Francesa, ver G. Bonno, *La Constitution britannique devant l’opinion française* (Paris, 1932), especialmente o Capítulo VI.

[426](#)

J. Portalis, em um discurso ao ensejo da apresentação do terceiro projeto do Código

**Civil francês ao Conselho dos Quinhentos em 1796, citado em P. A. Fenet, *Recueil complet des travaux préparatoires du code civil* (Paris, 1827), páginas 464-467.**

[427](#)

**Sobre as razões pelas quais a França nunca chegou a obter uma verdadeira Constituição no sentido americano, o que levou gradualmente a um declínio do Estado de Direito, ver L. Rougier, *La France à la recherche d'une constitution* (Paris, 1952).**

[428](#)

[429](#)

**Além de A. de Tocqueville, *L'ancien régime* (1856), tradução inglesa com o mesmo título por M. W. Patterson (Oxford, 1952), particularmente capítulos II e IV, ver do mesmo autor *Recollections* (Londres, 1896), página 238: “Quando, portanto, as pessoas afirmam que nada escapa às revoluções, eu lhes retruco que estão erradas, pois a centralização do poder sobrevive às revoluções. Na França, só não conseguimos instituir uma coisa: o governo condizente com uma sociedade livre; e só não conseguimos destruir uma coisa: a centralização. Como pôr fim a isso? Os inimigos do governo adoram-na e aqueles que governam a veneram. Verdade é que estes últimos, de tempos em tempos, se dão conta de que com isto acabam por se expor a repentinos e irremediáveis desastres, mas isso não os indis põe contra a centralização. O prazer que lhes proporciona o poder de interferir na esfera de cada cidadão e de deter o controle de tudo os compensa dos perigos”.**

[430](#)

**Afirma-se que o rei Luís Filipe declarou em um discurso à Guarda Nacional (citado em um ensaio de H. de Lamennais, originalmente publicado em *L'Avenir*, 23 de maio de 1831, e reeditado em *Troisième mélanges* [Paris, 1835], página 266): “La liberté ne consiste que dans le règne des lois. Que chacun ne puisse pas être tenu de faire autre chose que ce que la loi exige de lui, et qu’il puisse faire tout ce que la loi n’interdit pas, telles est la liberté. C’est vouloir la détruire que de vouloir autre chose”.**

**Uma visão mais completa da evolução do processo na França durante esse período teria de conceder considerável espaço a alguns dos mais importantes pensadores e estadistas da época, como Benjamin Constant, Guizot e o grupo de “doutrinários” que desenvolveram a teoria das *garantias*, sistema de controles destinado a proteger os direitos dos indivíduos contra as arbitrariedades do Estado. Ver G. de Ruggiero, *The History of Eu-ropean Liberalism* (Oxford: Oxford University Press, 1927), e L. Diez dei Corral, *El Liberalismo doctrinario* (Madri, 1945). Sobre o desenvolvimento doutrinário do direito administrativo e jurisdição administrativa na França, durante o período, comparar**

especialmente (Achille) Duc de Broglie, “De la jurisdiction administratif” (1829), em *Écrits et discours*, Vol. I (Paris, 1863), e L. M. de La Haye de Cormenin, *Questions de droit administratif* (Paris, 1822).

[431](#)

Ver B. Schwartz, *French Administrative Law and the Common Law World* (Nova Iorque: New York University Press, 1954); C. J. Hamson, *Executive Discretion and Judicial Control* (Londres, 1954), e M. A. Sieghart, *Government by Decree* (Londres, 1950).

[432](#)

Sobre a importância das contribuições teóricas alemãs, cf. F. Alexéef, “L’Etat - le droit - et le pouvoir discrétionnaire des autorités publiques”, *Revue internationale de la théorie du droit*, III (1928-29), página 216; C. H. McIlwain, *Constitutionalism and the Changing World* (Cambridge: Cambridge University Press, 1939), página 270; e Leon Duguit, *Manuel de droit constitutionnel* (3ª ed.; Paris, 1918), que constitui um bom exemplo de como um dos tratados de direito constitucional, de um autor continental, mais conhecidos no mundo anglo-saxônio baseia seus argumentos tanto nos predecessores alemães como nos franceses.

[433](#)

Cf. a aguda observação de A. L. Lowell, *Governments and Parties in Continental Europe* (Nova Iorque, 1896), II, página 86: “Na Prússia, a burocracia estava organizada de maneira a oferecer maior proteção aos direitos individuais e a permitir uma observância mais estrita da lei. Porém, isto acabou com a introdução das idéias francesas a partir de 1848, quando os interesses antagônicos na estrutura do Estado, aproveitando-se do sistema parlamentarista, abusaram do poder administrativo e introduziram uma verdadeira tirania de partido”.

[434](#)

A concepção do poder da lei, vigente na Prússia no século XVIII, aparece claramente em uma anedota que os alemães conhecem desde a infância. Conta-se que Frederico II não gostava de um velho moinho que havia perto de seu palácio de Sans-Souci, pois impedia a visão da paisagem. Depois de várias vezes tentar em vão comprá-lo, Frederico ameaçou seu proprietário de expulsão. Diante da ameaça, o dono teria respondido:

“Ainda há tribunais na Prússia” (“Es gibt noch ethe Kammergericht in Berlin!”). Sobre os fatos ou, mais especificamente, a falta de dados concretos a respeito da lenda, ver R. Koser, *Geschichte Friedrich des Grossen*, III (4ª ed., Stuttgart, 1913), páginas 413

**e seguintes. A anedota sugere a existência de certos limites ao poder real, que, na época, provavelmente não existiam em nenhum outro país do continente e que não tenho a certeza de que pudessem ser aplicados aos chefes de Estado de países democráticos nos nossos dias: uma simples sugestão aos seus planejadores urbanos levaria imediatamente à eliminação dos objetos que ofendessem a vista - ainda que, evidentemente, apenas em nome do interesse público e não para agradar aos caprichos de alguém!**

[435](#)

[436](#)

[437](#)

[438](#)

[439](#)

[440](#)

[441](#)

[442](#)

**Sobre a filosofia do direito de Kant, ver especialmente sua obra *Die Metaphysik der Sitten*, Vol. I: *Der Rechtslehre*, Parte II, “Das Staatsrecht”, Sees. 45—49; também os dois ensaios “Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis” e “Zum ewigen Frieden”. Cf. W. Haensel, *Kants Lehre vom Widerstandsrecht* (“Kant-Studien”, N? 60 [Berlim, 1926]) e F. Darmstädter, *Die Grenzen der Wirksamkeit des Rechtsstaates* (Heidelberg, 1930).**

[443](#)

**I. Kant**, *Fundamental Principles of Morals*, tradução de A. D. Lindsay, página 421. Em conformidade com essa transferência do conceito da supremacia da lei para o campo da moral, o conceito de liberdade, que segundo Kant depende tão-somente da lei, converte-se em “independência de tudo aquilo quehã seja unicamente a lei moral” (*Kritik der praktischen Vernunft*, Akademieausgabe, página 93).

[444](#)

**Cf. Karl Menger**, *Moral, Wille und Weltgestaltung* (Viena, 1934), páginas 14-16.

[445](#)

Uma análise mais completa teria de considerar especialmente as primeiras obras do filósofo J. G. Fichte, sobretudo sua *Grundlage des Naturrechts nach Principien der Wissenschaftslehre* (1796), em *Werke* (Berlim, 1845), Vol. 111, e os escritos do poeta Friedrich Schiller, que provavelmente contribuiu mais do que ninguém para divulgar na Alemanha as idéias liberais. Sobre esse e os outros clássicos alemães, ver G. Falter, *Staatsideale unserer Klassiker* (Leipzig, 1911), e W. Metzger, *Gesellschaft, Recht und Staat in der Ethik des deutschen Idealismus* (Heidelberg, 1917).

[446](#)

**W. von Humboldt**, *Ideen zu einem Versuch die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen* (Breslau, 1851). Parte dessa obra foi publicada imediatamente depois de sua elaboração em 1792 e a obra completa apareceu somente na edição póstuma citada, logo seguida por uma tradução inglesa que tocou profundamente John Stuart Mill e Édouard Laboulaye, na França. Ver, deste último, *L'État et ses limites* (Paris, 1863).

[447](#)

Fora precedido por um código sueco, em 1734, e um código dinamarquês ainda mais antigo.

[448](#)

(\*) N.T. — No original, “a system of case law”: sistema legal gradualmente estabelecido por decisões dos tribunais relativas a casos específicos e não por ação legislativa.

[449](#)

O primeiro a expressar o princípio dessa forma teria sido P. J. A. Feuerbach, *Lehrbuch des gemeinen in Deutschland gültigen peinlichen Rechts* (Giessen, 1801). Ver também a Nota 76 do Capítulo XI.

[450](#)

**“8. La loi ne doit établir, que des peines strictement et évidemment nécessaires et nul ne peut être puni qu’en vertu d’une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.”**

[451](#)

**Cf. E. Löning, *Gerichte und Verwaltungsbehörden in Brandenburg-Preussen* (Halle, 1914) e particularmente a extensa resenha publicada sobre essa obra por O. Hintze, “Preussens Entwicklung zum Rechtsstaat”, reeditada na obra do mesmo autor *Geist und Epochen der preussischen Geschichte* (Leipzig, 1943).**

[452](#)

**Não podemos enveredar aqui em um novo exame da primitiva história desse conceito alemão e especialmente da influência que o conceito de “droit gouvernement” de Jean Bodin exerceu sobre aquele. Sobre fontes alemãs mais específicas, ver O. Gierke, *Johannes Althusius* (Breslau, 1880). A palavra *Rechtsstaat* teria aparecido pela primeira vez, embora não com o seu significado posterior, em K. T. Welcker, *Die letzten Gründe von Recht, Staat und Strafe* (Giessen, 1813), onde se distinguem três tipos de governo: despotismo, teocracia e *Rechtsstaat*. Sobre a história do conceito, ver R. Asanger, *Beiträge zur Lehre vom Rechtsstaat im 19. Jahrhundert* (tesede doutoramento, Universidade de Münster, 1938). A melhor descrição do papel desempenhado por esse ideal no movimento liberal alemão encontra-se em F. Schnabel, *Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert*, II (Freiburg, 1933), especialmente páginas 99-109. Ver também Thomas Ellwein, *Das Erbe der Monarchie in der deutschen Staatskrise: Zur Geschichte des Verfassungsstaates in Deutschland* (Munique, 1954).**

**Provavelmente, não é por acaso que o começo do movimento teórico que conduziu ao aperfeiçoamento do ideal do *Rechtsstaat* se deu em Hannover, que por intermédio de seus monarcas teve mais contato com a Inglaterra que as demais províncias alemãs. Durante a última parte do século XVIII, apareceu naquele Estado um grupo de destacados estudiosos da ciência política que se basearam na tradição *Whig* inglesa; entre eles, E. Brandes, A. W. Rehberg e, mais tarde, F. C. Dahlmann contribuíram grandemente para a difusão das idéias constitucionais inglesas entre os alemães. Sobre tais pensadores, ver H. Christern, *Deutscher Ständestaat und englischer Parlamentarismus am Ende des 18. Jahrhunderts* (Munique, 1939). Em relação ao nosso estudo, a figura mais importante do grupo é, porém, G. H. von Berg, cuja obra foi citada no começo deste capítulo (especialmente o *Handbuch*, I, páginas 158-160, e II, páginas 1-4 e 12-17). Sobre a influência de sua obra, ver G. Marchet, *Studien über die Entwicklung der Verwaltungslehre in Deutschland* (Munique, 1885), páginas 421-434.**

**O estudioso que posteriormente mais contribuiu para difundir a teoria do *Rechtsstaat*, Robert von Mohl, era um profundo conhecedor da Constituição americana. Ver, deste autor, *Das Bundesstaatsrecht der Vereinigten Staaten von Nordamerika* (Stuttgart, 1824),**

que lhe granjeou grande fama nos Estados Unidos e que motivou a solicitação para fazer a resenha dos *Commentaries* do juiz Story, em *The American Jurist*, Vol. XIV (1835). As principais obras nas quais ele elaborou a teoria do *Rechtsstaat* são: *Staatsrecht des Königreiches Württemberg* (Tübingen, 1829-1831); *Die Polizei - Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates* (Tübingen, 1832) e *Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften* (Erlangen, 1855-58). A formulação mais conhecida do conceito de *Rechtsstaat* à qual se chegou é a de um dos teóricos conservadores da época, F. J. Stahl. Em *Die Philosophie des Rechts*, Vol. II: *Rechts-und Staatslehre*, Parte II (1837), (5ª ed.; Tübingen e Leipzig, 1878) ele o define como segue (página 352): “O Estado tem de ser um Estado regido pela Lei; esse é o lema e, em verdade, a tendência dos tempos modernos. Tal Estado deve estrita e irrevogavelmente determinar e garantir os *rumos* e *limites* de sua atividade e a livre esfera do cidadão, e não obrigar, direta ou indiretamente, ao cumprimento de nenhuma idéia moral que ultrapasse a esfera legal. É este o conceito de *Rechtsstaat* e não aquele segundo o qual o Estado deve limitar-se a administrar a lei e a não perseguir nenhum objetivo administrativo ou *tão-somente* proteger os direitos do indivíduo. O conceito nada afirma sobre o *conteúdo* ou o *objetivo* do Estado; apenas define a maneira e os métodos para alcançá-los”. (As últimas frases são dirigidas ao radicalismo assumido, por exemplo, por W. von Humboldt.)

[453](#)

Cf., por exemplo, P. A. Pfizer, “Liberal, Liberalismus”, *Staatslexicon oder Enzyklopaedie der sümmtlichen Staatswissenschaften*, ed. C. von Rotteck e C. T. Welcker (nova edição; Altona, 1847), VIII, página 534; “Noch mächtiger und unbesiegbarer muss aber der Liberalismus dann erscheinen, wenn man sich überzeugt, dass er nichts Anderes ist als der auf einer gewissen Stufe menschlicher Entwicklung nothwendige Übergang des Naturstaats in den Rechtsstaat”.

[454](#)

L. Minnigerode, *Beitrag zu der Frage: Was ist Justiz - und ist Administrative - Sache?* (Darmstadt, 1835).

[455](#)

Vale a pena notar que existia significativa diferença de opinião entre o Sul da Alemanha, onde predominavam as influências francesas, e o Norte, onde uma combinação de velhas tradições alemãs e a influência dos teóricos do direito natural e do exemplo inglês teriam sido mais fortes. Em particular, o grupo de juristas da Alemanha meridional que, na enciclopédia política citada na Nota 27, elaboraram o manual que maior influência exerceu sobre o movimento liberal, inspirou-se mais distintamente em autores franceses como Benjamin Constant, F. P. O. Guizot. Sobre a importância do *Staatslexikon*, ver H. Zehner, *Das Staatslexikon von Rotteck und Welcker* (“List Studien” N. 3 [Iena, 1924]), e sobre as influências predominantemente francesas sobre o

liberalismo da Alemanha meridional, ver A. Fickert, Montesquieus und Rousseaus Einfluss auf den vormürzlichen Liberalismus Badens ("Leipziger historische Abhandlungen", Vol. XXXVII [Leipzig, 1914]). Cf. Theodor Wilhelm, Die englische Verfassung und der vormürzliche deutsche Liberalismus (Stuttgart, 1928). A diferença na tradição manifestou-se posteriormente no fato de que, embora na Prússia a *judicial review* tenha sido estendida, pelo menos em princípio, às questões sobre as quais os órgãos administrativos detinham poderes discricionários, na Alemanha meridional tais questões foram excluídas explicitamente da *judicial review*.

[456](#)

G. Anschütz, "Verwaltungsrecht", *Systematische Rechtswissenschaft (Die Kultur der Gegenwart, Vol. II, N? VII [Leipzig, 1906])*, página 352.

[457](#)

Ver E. Lasker, "Polizeigewalt und Rechtsschutz in Preussen", *Deutsche Jahrbücher für Politik und Literatur, Vol. I (1861)*, e reeditado em sua obra *Zur Verfassungsgeschichte Preussens (Leipzig, 1874)*. O ensaio é importante também porque demonstra até que ponto o exemplo inglês orientou a evolução destas idéias na Alemanha setentrional.

[458](#)

O trabalho mais representativo sobre este ponto de vista é o de O. Bähr, *Der Rechtsstaat: Eine publicistische Skizze (Cassei, 1864)*.

[459](#)

Rudolf (von) Gneist, *Der Rechtsstaat (Berlim, 1872)*, e especialmente a segunda edição aumentada da mesma obra, *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland (Berlim, 1879)*. O significado que em seu tempo se atribuiu à obra de Gneist pode ser deduzido do título de um folheto anônimo da época: *Herr Professor Gneist oder der Retter der Gesellschaft durch den Rechtsstaat (Berlim, 1873)*.

[460](#)

Ver, por exemplo, G. Radbruch, *Einführung in die Rechtswissenschaft (2? ed.; Leipzig, 1913)*, página 108; F. Fleiner, *instUitionen des deutschen Verwaltungsrechtes (8? ed.; Tübingen, 1928)*, e E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts, I (Munique, 1950)*, página 394.

[461](#)

Certamente não é correto fazer, com respeito à fase inicial da evolução destas idéias na

**Alemanha, a mesma afirmação de F. L. Neumann (“The Concept of Political Freedom”, *Columbia Law Review*, LIII [1953], página 910, na reprodução da obra do mesmo autor intitulada *The Democratic and the Authoritarian State* [Glencoe, 111., 1957], página 169). Ver também a contradição no último volume, página 22, quando afirma que “o conceito inglês de supremacia da lei e as doutrinas do *Rechtsstaat* alemão não têm nada em comum”. Isso talvez se aplicasse ao conceito meramente “formal” do *Rechtsstaat* que passou a predominar no final do século, mas não aos ideais que inspiraram o movimento liberal na primeira metade do século ou às concepções teóricas que pautaram a reforma da jurisdição administrativa na Prússia. R. Gneist, em particular, usou intencionalmente a posição inglesa como modelo (aliás, Gneist foi o autor de importante tratado sobre “direito administrativo” inglês, fato que poderia ter evitado que Dicey, caso soubesse da existência da obra, confundisse, como fez, a utilização do termo no continente).**

**A tradução alemã de “supremacia da lei”, *Herrschaft des Gesetzes*, foi frequentemente utilizada em lugar de *Rechtsstaat*.**

[462](#)

Lowell, *op. cit.*, I, página 44.

[463](#)

Dicey, *Constitution*, divulgado originalmente na forma de conferências em 1884.

[464](#)

Posteriormente, Dicey chegou a tomar conhecimento de seu erro, ao menos em parte. Ver seu artigo “*Droit Administratif* in Modern French Law”, *Law Quarterly Review*, Vol. XVII (1901).

[465](#)

Sieghart, *op. cit.*, página 221.

[466](#)

C. K. Allen, *Law and Orders* (Londres, 1945), página 28.

[467](#)

**A epígrafe deste capítulo foi extraída do discurso de John Selden em “Proceedings in Parliament Relating to the Liberty of the Subject, 1627-1628”, em T. B. Howell, *A Complete Collection of State Trials* (Londres, 1816), III, 170.**

[468](#)

As recentes análises sobre o significado da supremacia da lei são muito numerosas, e podemos apenas citar aqui algumas das mais importantes:

C. K. Allen, *Law and Orders* (Londres, 1945); Ernest Barker, “The ‘Rule of Law’ ”, *Political Quarterly*, Vol. I (1914), reeditado em sua obra *Church, State, and Study* (Londres, 1930); H. H. L. Bellot, “The Rule of Law’ ”, *Quarterly Review*, Vol. CCXLVI (1926); R. G. Collingwood, *The New Leviathan* (Oxford: Oxford University Press, 1942), Cap. 39; John Dickinson, *Administrative Justice and the Supremacy of Law in the United States* (Cambridge: Harvard University Press, 1927); C. J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy* (Boston, 1941); Frank J. Goodnow, *Politics and Administration* (Nova Iorque, 1900); A. N. Holcombe, *The Foundations of the Modern Commonwealth* (Nova Iorque, 1923), Cap. 11; Harry W. Jones, “The Rule of Law and the Welfare State”, *Columbia Law Review*, Vol. LVIII (1958); Walter Lippmann, *An Inquiry into the Principles of the Good Society* (Boston, 1937); H. H. Lurton, “A Government of Law or a Government of Men”, *North American Review*, Vol. CXCIII (1911); C.H. McIlwain, “Government by Law”, *Foreign Affairs*, Vol. XIV (1936), reeditado em sua obra *Constitutionalism and the Changing World* (Cambridge: Cambridge University Press, 1939); F. L. Neumann, *The Democratic and the Authoritarian State*(Glencoe, Ill., 1957); J. R. Pennock, *Administration and the Rule of Law* (Nova Iorque, 1941); Roscoe Pound, “Rule of Law”, *E.S.S.*, Vol. XIII (1934), e “The Rule of Law and the Modern Social Welfare State”, *Vanderbilt Law Review*, Vol. VII (1953); F. G. Wilson, *The Elements of Modern Politics* (Nova Iorque, 1936); cf. também *Rule of Law: A Study by the Inns of Court Conservative and Unionist Society* (Londres: Conservative Political Centre, 1955).

M. Leroy, *La Loi: Essai sur la théorie de l'autorité dans la démocratie* (Paris, 1908); A. Picot, “L’État fondé sur le droit et le droit pénal”, *Actes de la Société Suisse de Juristes* (Basel, 1944); M. Waline, *L'Individualisme et le droit* (Paris, 1949).

O comportamento de Carl Schmitt sob o regime de Hitler não modifica o fato de que suas obras estão, mesmo assim, entre as mais eruditas e inteligentes sobre a matéria; ver particularmente *Verfassungslehre*(Munique, 1929), e *Der Hüter der Verfassung* (Tübingen, 1931). Igualmente importantes, no que se refere ao pensamento prénazista, são H. Heller, *Rechtsstaat oder Diktatur?* (Tübingen, 1930), e *Staatslehre* (Leiden, 1934); e F. Darmstädter, *Die Grenzen der Wirksamkeit des Rechtsstaates* (Heidelberg, 1930), e *Rechtsstaat oder Machtstaat?* (Berlim, 1932). Cf. Joh'n H. Hallowell, *The Decline of Liberalism as an Ideology* (Berkeley: University of California Press, 1943). Sobre a literatura alemã do pós-guerra, ver principalmente F. Böhm, “Freiheitsordnung und soziale Frage”, em *Grundsatzfragen der Wirtschaftsordnung*(“Wirtschaftswissenschaftliche Abhandlungen”, Vol. II [Berlim, 1954]); C. F. Menger, *Der Begriff des sozialen Rechtsstaates im Bonner Grundgesetz* (Tübingen, 1953); R. Lange, *Der Rechtsstaat als Zentralbegriff der neuesten Strafrechtsentwicklung* (Tübingen, 1952); *Recht, Staat, Wirtschaft*, ed. H. Wandersieb (4

vols.; Stuttgart e Colônia, 1949-53); e R. Marcic, *Vom Gesetzesstaat zum Richterstaat* (Viena, 1957).

De especial importância, principalmente no que concerne à relação entre democracia e o *Rechtsstaat*, é a ampla literatura suíça neste campo, em geral sob a influência de F. Fieiner e seu discípulo e sucessor Z. Giaçometti. Começando com a obra de Fleiner, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht* (Tübingen, 1923; nova edição de Z. Giaçometti [1949]) e seu *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts* (8ª edição; Tübingen, 1928), ver Z. Giaçometti, *Die Verfassungsgerichtsbarkeit des schweizerischen Bundesgerichtes* (Zurique, 1933), e o volume dedicado a ele sob o título: *Demokratie und Rechtsstaat* (Zurique, 1953), especialmente a contribuição de W. Kägi; R. Bäumlin, *Die rechtsstaatliche Demokratie* (Zurique, 1954); R. H. Grossmann, *Die staats und rechtsideologischen Grundlagen der Verfassungsgerichtsbarkeit in den U.S.A. und der Schweiz* (Zurique, 1948); W. Kägi, *Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates* (Zurique, 1945); e *Die Freiheit des Bürgers im schweizerischen Recht*, vários autores (Zurique, 1948).

Cf. também C.H.F. Polak, *Ordering en Rechtsstaat* (Zwolle, 1951); L. Legaz y Lacambra, “El Estado de derecho”, *Revista de administración pública*, Vol. VI (1951); F. Battaglia, “Stato etico e stato di diritto”, *Rivista internazionale di filosofia di diritto*, Vol. XII (1937); e *International Commission of Jurists, Report of the International Congress of Jurists*, Athen 1955 (Haia, 1956).

[469](#)

Uma clara e recente declaração sobre este princípio básico do sistema verdadeiramente liberal aparece em Neumann, *op. cit.*, página 31: “É o requisito mais importante, e talvez o requisito decisivo do liberalismo, que não se permita a interferência nos direitos reservados ao indivíduo, com base nas leis individuais, mas somente com base em leis gerais”, e *ibid.*, página 166: “A tradição legal liberal fundamenta-se, portanto, numa declaração muito simples: o Estado pode interferir unicamente nos direitos individuais se justificar sua ação por uma lei geral que abranja um número indeterminado de casos futuros. Isto exclui a legislação retroativa e exige uma separação das funções legislativa e judiciária”. Cf. também a citação na Nota 12 do capítulo precedente. Aquilo que pareceria um ligeiro deslize na ênfase que, com a ascensão do positivismo legal, contribuiu para solapar essa doutrina, ressalta claramente se compararmos duas características definições dos últimos anos do século passado. A. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé* (1896) (7ª edição revista por H. Nêzard [Paris, 1921], I, 22), vê a essência da liberdade na limitação da autoridade pela existência “des règles fixes, connues d’avance, qui, dans le cas donné, dicteront au souverain sa décision” (incluindo o grifo). Mas, para G. Jellinek, *System der subjektiven öffentlichen Rechte* (Friburgo, 1892), “alle Freiheit ist einfach Freiheit von gesetzwidrigem Zwange”. Na primeira definição só é possível coagir de acordo com a lei; na segunda, admite-se toda

coação que a lei não proíba.

[470](#)

H. Stoll, “Rechtsstaatsidee und Privatrechtslehre”, *Iherings Jahrbücher für die Dogmatik des bürgerlichen Rechts*, LXXVI (1926), especialmente páginas 193-204.

[471](#)

Cf. a declaração de Francis Bacon: “Pois um poder supremo e absoluto não pode pôr fim a si mesmo; tampouco pode ser imutável o que por natureza é revogável” (citação de C. H. McIlwain em *The High Court of Parliament* [New Haven: Yale University Press, 1910]).

[472](#)

Ver G. Jellinek, *Die rechtliche Natur der Staatenverträge* (Viena, 1880), página 3, e Hans Kelsen, *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre* (Tübingen, 1911), páginas 50 e seguintes. Cf. B. Winkler, *Principiorum Juris libri V* (Leipzig, 1650): “In tota jurisprudentia nihil est quod minus legaliter tractari possit quam ipsa principia”.

[473](#)

Cf. F. Fleiner, *Tradition, Dogma, Entwicklung als aufbauende Kräfte der schweizerischen Demokratie* (Zurique, 1933), reeditado em *Ausgewählte Schriften und Reden* (Zurique, 1941); e L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel* (2ª edição; Paris, 1921), página 408.

[474](#)

[475](#)

Parece ter sido a incompreensão desse problema por Lionel Robbins (“Freedom and Order”, em *Economics and Public Policy* [Brookings Lectures, 1954 (Washington, DC., 1955)], página 153) que o fez temer que sugerir “uma concepção de governo por demais limitada à execução de leis conhecidas, excluindo funções que dependem da iniciativa e do poder discricionário que sem distorção não podem ficar fora do quadro geral”, simplificasse nossa posição e a expusesse ao ridículo.

[476](#)

Cf. S. Glaser, “Nullum crimen sine lege”, *Journal of Comparative Legislation and International Law*, 3ª Sér., Vol. XXIV (1942); H.B. Gerland, “Nulla poena sine lege”, em *Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung*, Vol. 1 (Berlim,

1929); J. Hall, “Nulla poena sine lege”, *Yale Law Journal*, Vol. XLVII (1937-38); De la Moran-dière, *De la regle nulla poena sine lege* (Paris, 1910); A. Schottländer, *Die geschichtliche Entwicklung des Satzes: Nulla poena sine lege* (“Strafrechtliche Abhandlungen”, Vol. CXXXII [Breslau, 1911]); e O. Giacchi, “Precedenti canonistici del principio ‘Nullum crimen sine proevia lege penali’ ”, em *Studi in onore di F. Scaduto*, Vol. I (Milão, 1936). Quanto à possibilidade de tal princípio constituir pressuposto fundamental do Estado de Direito, ver Dicey, *Constitution*, página 187.

[477](#)

Ver particularmente Carl Schmitt, *Unabhängigkeit der Richter, Gleichheit vordem Gesetz und Gewährleistung des Privateigentums nach der Weimarer Verfassung* (Berlim, 1926), e *Verfassungslehre*.

[478](#)

Sobre esta distinção, ver P. Laband, *Staatsrecht des deutschen Reiches* (5. edição, Tübingen, 1911-14), II, 54-56; E. Seligmann, *Der Begriff des Gesetzes im materiellen und formellen Sinn* (Berlim, 1886); A. Haenel, *Studien zum deutschen Staatsrechte*, Vol. II; *Gesetz im formellen und materiellen Sinne* (Leipzig, 1888); Duguit, *op. cit.*, c R. Carré de Malberg, *La Loi: Expression de la volonté générale* (Paris, 1931).

Em relação a isso, também tem grande importância uma série de casos do direito constitucional americano, dos quais citaremos apenas dois.

Provavelmente, a sentença mais conhecida é a do juiz Mathew, no processo *Hurtado versus Estado da Califórnia*, 110 U.S., página 535: “Nem todo ato em forma de legislação é lei. A lei é algo mais que o mero exercício da vontade como um ato de poder. Não deve ser uma norma especial para uma pessoa específica ou um caso específico, mas, na linguagem de Mr. Webster e de acordo com sua conhecida definição, ‘a lei geral: uma lei que ouve, antes de condenar, que procede de acordo com a investigação e que pronuncia sua sentença somente depois do julgamento’, de forma ‘que cada cidadão tenha garantidas sua vida, liberdade, propriedade e imunidade sob a proteção das leis gerais que governam a sociedade’, e desse modo definindo como contrários ao *dueprocess of law* a supressão dos direitos e funções civis de um indivíduo, os decretos punitivos, os atos de confisco, os que tendem a alterar julgamentos, os que diretamente transferem a propriedade de um indivíduo para outro, as decisões e decretos do Legislativo e outras semelhantes atribuições especiais, parciais e arbitrárias de poder, sob a forma de legislação. O poder arbitrário que faz cumprir à força seus editos em detrimento das pessoas e propriedades dos súditos não é uma lei, mesmo que esteja sob a forma de decreto de determinado monarca ou de uma multidão anônima. As limitações impostas por nossa lei constitucional à ação dos governos, tanto estaduais quanto federal, são essenciais para a preservação dos direitos públicos e privados, apesar do caráter representativo de nossas instituições políticas. A aplicação de tais limitações mediante o processo judicial é o dispositivo a que recorrem as comunidades autogovernadas para

proteger os direitos dos indivíduos e das minorias contra o poder da maioria e contra a violência dos agentes públicos que ultrapassam os limites da autoridade legal, mesmo quando agem em nome do governo e usam a força deste”. Cf. a recente declaração contida no processo *Estado versus Boloff*, Oregon Reports 138 (1932), página 611: “Um ato legislativo cria uma norma para todos: não se trata de uma ordem dada a um indivíduo; é permanente, não transitória. A lei é universal em sua aplicação e não uma ordem súbita concernente a uma pessoa determinada”.

[479](#)

[480](#)

Ver W. Bagehot, *The English Constitution*, 1867, em *Works*, V, páginas 255-256: “Em termos estritamente jurídicos, de fato, muitas leis não são propriamente leis. A lei é uma ordem geral aplicável a muitos casos. As ‘resoluções especiais’ que enchem o código de estatutos e aborrecem as comissões parlamentares aplicam-se a apenas um caso específico. Não criam leis estabelecendo diretrizes para a construção de estradas de ferro em geral; elas decretam que tal ferrovia será construída desta localidade para aquela, e não levam em conta nenhum outro aspecto”. Hoje em dia, esta tendência tem ido tão longe, que um eminente juiz inglês perguntou: “Não é tempo de encontrarmos outro nome para a lei estatutária, distinto da própria Lei? Paralei, quem sabe, ou mesmo sublei?” (Lord Radcliffe, *Law and the Democratic State* [Holdsworth Lecture (Birmingham: University of Birmingham, 1955)], página 4). Cf. também H. Jahrreiss, *Mensch und Staat* (Colônia, 1957), página 15: “Wir sollten es uns einmal überlegen, ob wir nicht hinfort unci diesem ehrwürdigen Namen ‘Gesetz’ nur solche Normen setzen und Strafdrohungen nur hinter solche Normern stellen sollten, die dem Jedermann ‘das Gesetz’ zu werden vermögen. Sie, nur sie, seien ‘Gesetze’! Alle übrigen Regelung - die technischen Details zu solchen echten Gesetzen oder selbstständige Vorschriften ephemeren Charakters - sollten äusserlich abgesondert unter einem anderen Namem, als etwa ‘Anordnungen’ ergehen und allenfalls Sanktionen nicht strafrechtlichen Charakters vorsehen, auch wenn die Legislative sie beschliesst”.

[481](#)

É interessante refletir sobre o que teria ocorrido se, quando a Câmara dos Comuns conseguiu o controle exclusivo sobre gastos e, portanto, o controle sobre a administração, a Câmara dos Lordes exigisse poder exclusivo de elaborar leis gerais, incluindo princípios pelos quais o cidadão poderia ser compelido a pagar impostos. A divisão de competência das duas câmaras legislativas com base neste princípio nunca foi experimentada, mas se deveria pensar nessa possibilidade.

[482](#)

Ver H.W. Wade, “The Concept of Legal Certainty”, *Afodern Law Review*, Vol. IV

(1941); H. Jahrreiss, *Berechenbarkeit und Recht* (Leipzig, 1927); C.A. Emge, *Sicherheit und Gerechtigkeit* (“Abhandlungen der Preussischen Akademie der Wissenschaften, Phil.-hist. Klasse”, N? 9 [1940]); e P. Roubier, *Théorie générale du droit* (Paris, 1946), especialmente páginas 269 e seguintes.

[483](#)

Cf. G. Phillips, “The Rule of Law”, *Journal of Comparative Legislation*, Vol. XVI (1934), e as obras ali citadas. Ver, contudo, Montesquieu, *Spirit of the Laws*, VI, 2, e a extensa análise, em Max Weber, *Law in Economy and Society*, ed. M. Rheinstein (Cambridge: Harvard University Press, 1954); também Neumann, *op. cit.*, página 40.

[484](#)

É um fato curioso que freqüentemente as mesmas pessoas que salientam a mutabilidade e a falta de clareza da lei observam, ao mesmo tempo, que prever a decisão judicial é o único objetivo da ciência jurídica. Se a lei fosse tão mutável e obscura como às vezes sugerem estes autores, não existiria então ciência jurídica alguma.

[485](#)

Cf. Roscoe Pound, “Why Law Day?”, *Harvard Law Schott Bulletin*, X, N? 3 (dezembro, 1958), 4: “O conteúdo vital e duradouro da lei está nos princípios, pontos de partida para a argumentação, e não nas normas. Os princípios permanecem relativamente inalterados ou evoluem seguindo padrões constantes. As normas têm vida relativamente breve. Não evoluem. São revogadas e substituídas por outras normas”.

[486](#)

Ver. E.H. Levi, *An Introduction to Legal Reasoning* (Chicago: University of Chicago Press, 1949).

[487](#)

Cf. R. Brunet, *Le Principe d'égalité en droit français* (Paris, 1910); M. Rümelin, *Die Gleichheit vor dem Gesetz* (Tübingen, 1928); O. Mainzer, *Gleichheit vor dem Gesetz, Gerechtigkeit und Recht* (Berlim, 1929); E. Kaufmann e H. Nawiasfcy, *Die Gleichheit vor dem Gesetz im Sinne des Art. 109 der Reichsverfassung* (“Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher, Staatsrechtslehre”, N? 33 [Berlim, 1927]); G. Leibholz, *Die Gleichheit vor dem Gesetz* (Berlim, 1925); Hans Nef *Gleichheit und Gerechtigkeit* (Zurique, 1941); H.P. Ipsen, “Gleichheit”, em *Die Grundrechte*, ed. F.L. Neumann, H.C. Nipperdey, e U. Scheu-ner, Vol. II (Berlim, 1954); e E. L. Llorens, *La Igualdad ante la Ley* (Murcia, 1934).

Um exemplo adequado de como uma norma antidiscriminatória pode ser burlada por disposições formuladas em termos gerais (apresentado por G. Haberler, *The Theory of International Trade* [Londres, 1936], página 339) é a tarifa alfandegária alemã de 1902 (em vigor ainda em 1936), a qual, para evitar um compromisso com as nações mais favorecidas, criava uma taxa especial nas tarifas alfandegárias para “vacas marrons ou malhadas criadas ao nível mínimo de 300 m acima do nível do mar que passem no mínimo um mês em cada verão a uma altitude minima de 800 m”.

Cf. o Artigo 4? da Constituição Federal da Suíça: “Die Verschiedenheiten, die der Gesetzgeber aufstellt, müssen sachlich begründet sein, d.h. auf vernünftigen und ausschlaggebenden Erwägungen in der Natur der Sache beruhen derart, dass der Gesetzgeber nur durch solche Unterscheidungen dem inneren Zweck, der inneren Ordnung der betreffenden Lebensverhältnisse gerecht wird”.

L. Duguit, *Manuel de droit constitutionnel* (3? ed., Paris, 1918), página 96.

Prolongaríamos demasiado nosso estudo se perguntássemos se as distinções que os juristas continentais estabelecem entre o direito público e o privado são compatíveis com o conceito de liberdade no âmbito da lei no sentido anglo-saxônio. Embora tal distinção possa ser útil para alguns fins, o certo é que tem contribuído para atribuir às normas reguladoras da relação entre o indivíduo e o Estado caráter diferente daquelas que regulam as relações entre indivíduos, ao passo que parece ser da essência do Estado de Direito que esse caráter seja o mesmo em ambas as esferas.

Ver a resenha de W.S. Holdsworth da nona edição da obra de A.V. Dicey, *Constituição*, em *The Law Quarterly Review*, Vol. LV (1939), onde faz uma das mais recentes e competentes exposições do conceito tradicional do Estado de Direito na literatura jurídica inglesa. Mereceria uma citação completa; no entanto, reproduziremos aqui apenas um parágrafo: “A supremacia da lei constitui um princípio tão valioso hoje quanto no passado. Pois significa que os tribunais garantirão que os funcionários e organismos do governo encarregados da administração pública não exorbitem de suas funções ou não pratiquem atos abusivos, e que os direitos do cidadão sejam determinados de acordo com as leis escritas e não escritas. Na medida em que os tribunais são privados de sua jurisdição e os funcionários e organismos públicos gozem de poder discricionário

puramente administrativo, o Estado de Direito deixa de existir. Isto não acontecerá se funcionários e organismos estiverem investidos de um poder discricionário judicial ou quase judicial, embora o mecanismo de aplicação das leis não seja o dos tribunais”. Cf. também A.T. Vanderbilt, *The Doctrine of the Separation of Powers and Its Present-Day Significance* (Omaha: University of Nebraska Press, 1953).

b. Ver C.T. Carr, *Delegated Legislation* (Cambridge: Cambridge University Press, 1921); Allen, *op. cit.*; e os estudos de vários autores reunidos na obra *Die Uebertragung rechtssetzender Gewalt im Rechtsstaat* (Frankfurt, 1952).

[493](#)

A.V. Dicey, “The Development of Administrative Law in England”, *Law Quarterly Review*, XXXI (1915), 150.

[494](#)

Ver L. von Mises, *Bureaucracy* (New Haven: Yale University Press, 1944).

[495](#)

Ver E. Freund, *Administrative Powers over Persons and Property* (Chicago: University of Chicago Press, 1928), páginas 71 e segs.; R.F. Fuchs, “Concepts and Policies in Anglo-American Administrative Law Theory”, *Yale Law Journal*, Vol. XLVII (1938); R.M. Cooper, “Administrative Justice and the Role of Discretion”, *Yale Law Journal*, Vol. XLVII (1938); M.R. Cohen, “Rule versus Discretion”, *Journal of Philosophy*, Vol. XII (1914), reeditado em *Law and the Social Order* (Nova Iorque, 1933); F. Morstein Marx, “Comparative Administrative Law: A Note on Review of Discretion”, *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. LXXXVII (1938-39); G.E. Treves, “Administrative Discretion and Judicial Control”, *Modern Law Review*, Vol. X (1947); R. von Laun, *Das freie Ermessen und seine Grenzen* (Leipzig e Viena, 1910); P. Oertmann, *Die Staatsbürgerliche Freiheit und das freie Ermessen* (“Gehe Stiftung”, Vol. IV) [Leipzig, 1912]; F. Tezner, *Das freie Ermessen der Verwaltungsbehörden* (Viena, 1924); C.F. Menger, *System des verwaltungsrechtlichen Rechtsschutzes* (Tübingen, 1954); e o ensaio de P. Ale-xéef citado na Nota 14, Cap. XIII.

T<sup>8</sup> Cf. a observação de E. Bodenheimer na sua instrutiva análise sobre a relação entre

[496](#)

lei e administração em *Jurisprudence* (Nova Iorque e Londres, 1940), página 95: “A lei trata, principalmente, dos direitos; a administração, dos resultados. A lei conduz à liberdade e à segurança, enquanto a administração promove decisões rápidas e eficientes”.

Sobre isso, ver D. Lloyd, *Public Policy* (Londres, 1953); também H.H. Todsén, *Der Gesichtspunkt der Public Policy im englischen Recht* (Hamburgo, 1937).

Z. Giacommetti, *Die Freiheitsrechtskataloge als Kodifikation der Freiheit* (Zurique, 1955); também cf. M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel* (2ª edição; Paris, 1929), página 625, e F. Battaglia, *Le Carte dei diritti* (2ª edição; Florença, 1946).

Se o leitor desejar um relato não excessivamente pessimista dos horrores que nos podem ameaçar, leia Aldous Huxley, *Brave New World* (Londres, 1932), e *Brave New World Revisited* (Londres, 1958); e, se quiser conhecer uma obra mais alarmante, que não pretende advertir mas expor um ideal “científico”, ver B. F. Skinner, *Walden Two* (Nova Iorque, 1948).

Cf. A. T. Vanderbilt, “The Role of Procedure in the Protection of Freedom”, *Conference on Freedom and the Law* (“University of Chicago Law School Conference Series”, Vol. XIII [1953]); também a famosa declaração do juiz Frankfurter: “A história da liberdade é, em grande parte, a história da defesa e observância das salvaguardas processuais” (processo *McNabb versus União*, 318 U.S. 332, 347 [1943]).

b.) Lord Radcliffe, *Law and the Democratic State*, tal como é citado na Nota 11 acima. Sobre a situação nos EUA, ver o importante artigo de R. G. McCloskey, “American Political Thought and the Study of Politics”, *American Political Science Review*, Vol. LI (1957), principalmente a observação, na página 126, de que os tribunais americanos manifestam “uma escrupulosa preocupação por minúcias processuais, tolerando, entretanto, graves restrições substantivas da liberdade. (...) A preocupação com os direitos processuais nos Estados Unidos é muito maior e profunda do que a preocupação com a liberdade substantiva. De fato, tal realidade demonstra que a liberdade, no sentido amplo de liberdade de pensar, de falar e de agir sem restrições, não ocupa um lugar de destaque na hierarquia dos valores políticos americanos”. Mas parece haver uma crescente consciência deste perigo, adequadamente expresso por Allan Keith-Lucas, *Decisions about People in Need: A Study of Administrative Responsiveness in Public Assistance* (Chapei Hill: University of North Carolina Press, 1957), página 156: “Confiar apenas na formalidade processual para fazer justiça é a falácia do liberalismo moderno. Ela permitiu a legalidade dos regimes totalitários, como, por exemplo, o de Hitler”.

A epígrafe deste capítulo foi extraída de *The Federalist*, N. LVII, editado por M. Be-lloff (Oxford, 1948), página 294.

Cf. L. von Mises, *Kritik des Interventionismus* (Jena, 1929), página 6: “Der Eingriff ist ein von einer gesellschaftlichen Gewalt ausgehender *isolierter Befehl*, der die Eigentümer der Produktionsmittel und die Unternehmer zwingt, die Produktionsmittel anders zu verwenden, als sie es sonst tun würden (grifo do autor). Ver também a distinção entre *produktionspolitische* e *preispolitische Eingriffe* estabelecida na mesma obra. J. S. Mill, *On Liberty*, ed. R. B. McCallum (Oxford, 1946), página 85, argumenta que “a chamada doutrina do livre comércio ... apóia-se em bases diferentes (mas igualmente sólidas) das do princípio da liberdade individual defendido neste ensaio. Restrições ao comércio ou à produção para fins comerciais são, de fato, formas de repressão; e toda repressão, enquanto repressão, é um mal. Mas estas restrições afetam só o comportamento que a sociedade pode restringir e são nocivas apenas porque não produzem os resultados esperados. Como o princípio da liberdade individual não diz respeito à doutrina do livre comércio, tampouco diz respeito à maior parte das questões em torno dos limites daquela doutrina, como, por exemplo, até que ponto o controle governamental é admissível na prevenção da fraude por adulteração; até que ponto os empregadores devem ser obrigados a fazer respeitar normas sanitárias ou medidas que visam a proteger os trabalhadores em serviços perigosos”.

siderado, em geral, muito mais ortodoxo, afirmou o mesmo, na mesma época: “O único fundamento racional para a existência de um governo, o único fundamento do direito de governar e o correspondente dever de obedecer é a conveniência - o benefício geral da comunidade” (citado por L. Robbins, *The Theory of Economic Policy* [Londres, 1952], página 45). Entretanto, esses dois pensadores indubitavelmente consideravam ponto pacífico que a interferência na esfera protegida do indivíduo seria permissível somente quando prevista pelas normas gerais da lei e jamais com base apenas na conveniência.

I. S. Mill, *Principles*, Livro V, Cap. XI, Seção 1, estabelece a mesma diferença entre a interferência governamental “autoritária”, e “não autoritária”. A distinção é muito importante, e o fato de toda atividade governamental ser geralmente considerada de caráter “autoritário” constitui uma das principais causas dos condenáveis eventos dos tempos modernos. Eu não adoto aqui as expressões de Mill, por me parecer incorreto chamar de “interferências” o que para ele eram atividades “não autoritárias” do governo. O termo “interferências” deve ser mais corretamente aplicado às violações da esfera protegida do indivíduo, o que só pode ser feito de maneira “autoritária”.

Quanto a isso, ver a cuidadosa análise em Mill, *ibid.*

[506](#)

A. Smith, *W. o. N.*, Livro V, Cap. I, Parte II (II, 214); **ef.** também *ibid.*, página 222, a tese segundo a qual o governo local deve ser responsável pelas obras públicas e não o governo central.

[507](#)

Temos, finalmente, a situação teoricamente interessante, mas de pouco sentido prático, na qual, embora certos serviços possam ser prestados pela empresa privada competitiva, os custos inerentes ou os benefícios alcançados não seriam computáveis em termos de mercado e por essa razão talvez se recomendasse a imposição de taxas especiais ou a concessão de subsídios a todos os que exercessem tais atividades. Talvez seja possível incluir esses casos entre as medidas pelas quais o governo pode auxiliar a gestão da produção privada, não por intervenção direta, mas obedecendo a normas gerais.

A. C. Pigou, o autor que mais que qualquer outro tem chamado a atenção para esses casos, admite agora que não são de grande significado prático, não porque uma situação desse tipo não possa ocorrer com freqüência, mas porque raramente é possível determinar a magnitude de tais “diferenças entre o produto social líquido marginal e o produto social líquido privado”; ver A. C. Pigou, “Some Aspects of the Welfare State” *,Diogenes*, N? 7 (Verão, 1954), página 6: “Devemos confessar, entretanto, que raramente sabemos o bastante para decidir em que áreas e até que ponto o Estado [devido às diferenças existentes entre os gastos privados e os públicos] poderia interferir de maneira útil na liberdade de escolha do indivíduo”.

[508](#)

Ver novamente L. von Mises, *Kritik des Interventionismus*, como foi citado na Nota 1 acima.

[509](#)

**E. Freund**, *Administrative Powers over Persons and Property* (Chicago University of Chicago Press, 1928), página 98.

[510](#)

Quanto ao problema da regulamentação da profissão, ver **W. Gellhorn**, *Individual Freedom and Governmental Restraints* (Bâton Rouge: Louisiana State University Press, 1956), especialmente Cap. III. Eu não teria tratado esse assunto tão superficialmente se não houvesse concluído o texto final deste capítulo antes de conhecer aquela obra. Creio que poucos observadores estrangeiros e provavelmente poucos americanos percebem até onde a regulamentação da profissão foi levada nos Estados Unidos nos últimos anos - a situação chegou a tal ponto que o assunto agora parece

constituir uma das verdadeiras ameaças ao futuro do desenvolvimento econômico do país.

[511](#)

Ver particularmente J. R. Commons, *The Legal Foundations of Capitalism* (Nova Iorque, 1924); W. H. Hamilton, *The Power To Govern; The Constitution - Then and Now* (Nova Iorque, 1937); e J. M. Clark, *Sòdal Control of Business* (Chicago, 1926); e cf., em relação a essa escola, A. L. Harris, *Economics and Social Reform* (Nova Iorque, 1958).

[512](#)

.<sup>11</sup> Ver especialmente Herbert Spencer, *Justice*, a Parte IV de *Principles of Ethics* (Londres, 1891); e cf. T. H. Green, “Liberal Legislation and Freedom of Contracts”, em *Works*, Vol. III (Londres, 1880).

[513](#)

Cf. Roscoe Pound, “Liberty of Contract”, *Yak Law Journal*, Vol. XVIII (1908-9).

\* N. T. - Contratos cujo objetivo é eliminar ou limitar a concorrência, implantar monopólio, manter preços artificialmente, ou de qualquer forma obstruir o comércio e o livre exercício da profissão.

[514](#)

A. Menger, *Das bürgerliche Recht und die besitzlosen Volklassen* (1896) (3ª ed.; Tübingen, 1904), página 31. Todas as consequências dessa concepção são desenvolvidas no livro posterior daquele autor, *Neue Staatslehre* (Jena, 1902). Mais ou menos na mesma época, o grande criminologista alemão F. von Liszt já comentava (*Strafrechtliche Aufsätze* (Leipzig, 1897), II, 60): ‘Das heranwachsende sozialistische Geschlecht, das die gemeinsamen Interessen stärker betont als seine Vorgänger, für dessen Ohren das Wort ‘Freiheit’ einen archaischen Klang’gewonnen hat, rüttelt an den Grundlagen’. A infiltração das mesmas idéias na Inglaterra é ilustrada por D. G. Ritchie, *Natural Rights* (1894) (3ª ed.; Londres, 1916), página 258: “O direito de igualdade, em seu sentido mais amplo, significa direito de oportunidades iguais *carrière ouverte aux talents*. O resultado desta igualdade de oportunidades será claramente o extremo oposto da igualdade de condições sociais se a lei permitir a transmissão da propriedade de pai para filho, ou mesmo a acumulação da riqueza pelo indivíduo. E assim, como tem sido frequentemente mostrado, o triunfo quase total dos princípios de 1789 - a abolição das restrições legais à livre concorrência - contribuiu para acentuar as diferenças entre riqueza e pobreza. A igualdade em termos dos direitos políticos, junto com grandes desigualdades nas condições sociais, revelou a ‘questão social’, que já não se oculta, como outrora, por detrás da luta pela igualdade perante a lei e pela igualdade de direitos

políticos”.

[515](#)

Anatole France, *Le Lys rouge* (Paris, 1894), página 117.

[516](#)

A tradição remonta à obra posterior de R. von Ihering. Quanto à situação atual, ver os ensaios reunidos em *The Jurisprudence of Interests* (“Twentieth Century Legal Philosophy Series”, Vol. II [Cambridge: Harvard University Press, 1948]).

[517](#)

Ver, por exemplo, F. Heiner, *Ausgewählte Schriften und Redén* (Zurique, 1941), página 438: “Dieser Umschwung [zum totalitären Staat] ist vorbereitet worden durch gewisse Richtungen innerhalb der deutschen Rechtswissenschaft (Z. B. die sogenannte Freirechtsschule), die geglaubt haben, dem Rechte zu dienen, indem sie die Gesetzestreue durchbrachen”.

[518](#)

Sobre o caráter do historicismo, ver Menger, *Untersuchungen*, e K. R. Popper, *The Poverty of Historicism* (Londres, 1957).

[519](#)

Cf. com minha obra *The Counter-Revolution of Science* (Glencoe, 111., 1952), Parte I, Cap. VII.

[520](#)

Sobre a relação entre historicismo e positivismo legal, çf. H. Heller, “Bemerkungen zur staats - und rechtstheoretischen Problematik der *Gesehwan*”, *Archiv für öffentliches Rechts*, XVI (1929), 336.

[521](#)

O melhor resumo das diferentes tradições do “direito natural” que conheço é de A. P. d’Entreves, *Natural Law* (“Hutchinson’s University Library” [Londres, 1916]). Também podemos brevemente mencionar aqui que o positivismo legal moderno se origina em grande parte em T. Hobbes e R. Descartes. Contra suas interpretações racionais da sociedade, desenvolveu-se a teoria evolucionista, empiricista ou *Whig*. Além disso, o positivismo atingiu sua predominância atual em grande parte por causa da influência de Hegel e Marx. Quanto à posição de Marx, ver a análise dos direitos individuais na

Introdução à sua obra *Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie*, em Karl Marx, Friedrich Engels; *Historische-kritische Gesamtausgabe*, edl D. Rjazànov (Berlim, 1929), Vol. I, Parte I.

[522](#)

Cf. H. Heller, *Rechtsstaat oder Diktatur* (Tübingen, 1930); H. Hallowell, *The Decline of Liberalism as an Ideology* (Berkeley: University of California Press, 1943), e *The Moral Foundations of Democracy* (Chicago: University of Chicago Press, 1954), Cap. IV, especialmente página 73.

[523](#)

R. Thoma, “Rechtsstaatsidee und Verwaltungstrechtswissenschaft”, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, IV (1910), 208.

[524](#)

E. Bernatzik, *Rechtsstaat und Kulturstaat* (Hannover, 1912), página 56; çf. também, do mesmo autor, “Polizei und Kulturpflege”, em *Systematische Rechtswissenschaft (Kultur der Gegenwart*, Parte II, Sec. VIII [Leipzig, 1906]).

[525](#)

A vitória do positivismo legal fora assegurada anteriormente, principalmente pelos esforços incansáveis de K. Bergbohm (*Jurisprudenz und Rechtsphilosophie* [Leipzig, 1892]), mas foi sob a forma dada por H. Kelsen que chegou a um embasamento filosófico coerente e amplamente aceito. Citaremos aqui principalmente H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre* (Berlim, 1925), mas o leitor encontrará a maior parte das idéias essenciais reafirmadas em seu *General Theory of Law and State* (Cambridge: Harvard University Press, 1945), que também contém a tradução da importante conferência sobre *Die philosophischen Grundlagen der Naturrechtslehre und des Rechtspositivismus* (1928).

[526](#)

H. Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie* (Tübingen, 1920), página 10; a frase “im Grunde unrettbare Freiheit des Individuums” torna-se, na 2ª edição de 1929, “im Grunde unmögliche Freiheit des Individuums”.

[527](#)

*Ibid.*, página 10: “Loslösung des *Demokratismus* vom *Liberalismus*”.

Hans Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, pág. 91; cf. também seu *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre* (Viena, 1923), página 249, onde o enfoque o leva a afirmar de modo coerente que “um erro do Estado é necessariamente, em todas as circunstâncias, uma contradição em termos”.

*Allgemeine Staatslehre*, página 335; as passagens relevantes afirmam: “Inteira-mente sem sentido é dizer que no despotismo não existe nenhuma ordem fundada no direito [*Rechtsordnung*], [que nesse regime] a vontade arbitrária do déspota é soberana. (...) O Estado governado despoticamente também representa uma ordem de comportamento humano. Esta ordem é a ordem da lei. Negar-lhe a definição de ordem fundada na lei não passa de uma atitude ingênua e de um pressuposto proveniente da teoria do direito natural. (...) O que é interpretado como vontade arbitrária é simplesmente a possibilidade legal dê o autocrata tomar para si todas as decisões, determinando incondicionalmente as atividades dos órgãos subordinados e anulando ou alterando a qualquer momento normas anteriormente publicadas, seja em geral, seja em casos particulares. Tal situação se funda na lei mesmo quando é considerada prejudicial. Também tem aspectos positivos. A exigência de uma ditadura, não incomum no moderno *Rechtsstaat*, mostra-o claramente”. O autor reconhece explicitamente que esta passagem ainda representa seu ponto de vista, em seu ensaio “Foundations of Democracy”, *Ethics*, LXVI, N? 1, Parte II (outubro de 1955), 100, Nota 12; ver também uma versão anterior do mesmo assunto intitulada “Democracy and Socialism”, *Conference on Jurisprudence and Politics* (“University of Chicago Law School Conference Series”, N? 15 [Chicago, 1955]).

V<sup>17</sup> *Allgemeine Staatslehre*, página 14.

*Ibid.*, páginas 154 e seg.; a fase é “die sogenannten Freiheitsrechte”.

*Ibid.*, página 335.

*Ibid.*, páginas 231 e seg. ; Jcf. do mesmo autor *General Theory of Law and State*, página 38.

[534](#)

E. Voegelin, “Kelsen’s Pure Theory of Law”, *Political Science Quarterly*, XLII (1927), 268,

[535](#)

F. Darmstädter, *Die Grenzen der Wirksamkeit des Rechtsstaates* (Heidelberg, 1930), e ef. Hallowell, *The Decline of Liberalism as an Ideology* e *The Moral Foundations of Democracy*. Sobre os eventos posteriores durante o nazismo, ver F. Neumann, *Behemoth; The Structure and Practice of National Socialism* (2ª edição; Nova Iorque, 1944), e A. Kolnai, *The War against the West* (Nova Iorque, 1938), páginas 299-310. ■

[536](#)

Darmstädter, *op. cit.*, página 95.

[537](#)

Ver *Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer*, Vol. VII (Berlim, 1932), especialmente as contribuições de H. Triepel e G. Leibholz.

[538](#)

A. L. Malitzki numa publicação russa de 1929, citada em B. Mirkin-Getzewitsch, *Die rechtstheoretischen Grundlagen des Sowjetstaates* (Leipzig e Vieha, 1929), página 117; cf., entretanto, uma análise semelhante em R. von Ihering, *Law as a Means to an End*, traduzido por I. Husik (Boston, 1913), página 315: “O domínio exclusivo da lei significa que a sociedade desistiu de fazer livre uso de suas mãos. A sociedade se entregaria de mãos atadas à necessidade imperiosa, permanecendo indefesa diante de todas as circunstâncias e exigências da vida que não estivessem previstas na lei, ou em relação às quais a lei se mostrasse inadequada. Daí deduzimos que o Estado não deve limitar mais que o absolutamente necessário seu poder de ação espontânea mediante leis - de preferência menos. É errado supor que o interesse e a segurança dos direitos e da liberdade política exigem que a lei imponha as maiores restrições possíveis ao governo. Esta idéia baseia-se na estranha (!) convicção de que a força é um mal a ser combatido até o fim. Mas na verdade é um bem em que entretanto, como em todo bem, é necessário, para permitir seu emprego benéfico, levar em conta a possibilidade de seu abuso como parte do jogo”.

[539](#)

G. Perticone, “Quelques aspects de la crise du droit publique en Italie”, *Revue internationale de la théorie du droit*, 1931-32, página 2.

[540](#)

Ver C. Schmitt, “Was bedeutet der Streit um den ‘Rechtsstaat’ ”, *Zeitschrift für die gesamte Staats Wissenschaft*, XCV (1935), 190.

[541](#)

Archipov, *Law in the Soviet State* (Moscou, 1926) (em russo), citado por B. Mirkin-Getzewitsch, *op. cit.*, página 108.

[542](#)

p. J. Stuchka, *The Theory of the State of the Proletarians and Peasants and Its Constitution* (5ª edição, Moscou, 1926) (em russo), citado por Mirkin-Getzewitsch, *op. cit.*, páginas 70 e seguinte.

[543](#)

Mirkin-Getzewitsch, *op. cit.*, página 107.

[544](#)

Malitzki, *op. cit.* Deve-se admitir, entretanto, que esse princípio também é encontrado em Aristóteles, *Ethics*, 1.138a: “Tudo aquilo que [a lei] não ordena, ela proíbe”.

[545](#)

Citado por V. Gsovski, *Soviet Civil Law* (Ann Arbor, Mich., 1948), I, 170, de P. 3. “Stuchka em *Encyclopedia of State and Law* (Moscou, 1925-27) (em russo), página 1.593.

[546](#)

Quanto ao destino de Pashukanis, Roscoe Pound observa em sua obra *Administrative Law* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1942), página 127: “O professor não está mais entre nós. O estabelecimento de um plano, pelo atual governo russo, exigiu uma mudança da doutrina e ele não conseguiu modificar seus ensinamentos de forma suficientemente rápida para adaptá-los às exigências doutrinárias da nova ordem. Se houvesse lei, ao invés de apenas ordens administrativas, ele poderia ter perdido o emprego sem perder a vida”.

[547](#)

E. B. Pashukanis, *Allgemeine Rechtslehre und Marxismus*, traduzido da 2ª edição russa (Moscou, 1927) (Berlim, 1929), página 117. Uma tradução, para o inglês, deste trabalho e de outro posterior do mesmo autor foi publicada em *Soviet Legal Philosophy*,

[548](#)

trad. H. W. Babb, com introdução de J. N. Hazard (Cambridge: Harvard University Press, 1951). Para uma análise, ver H. Kelsen, *The Communist Theory of Law* (Nova Iorque e Londres, 1955); R. Schiesinger, *Soviet Legal Theory* (2ª edição; Londres, 1951); e S. Dobrin, “Soviet Jurisprudence and Socialism”, *Law Quarterly Review*, Vol. LII (1936).

[549](#)

Este resumo da tese de Pashukanis é extraído de W. Friedmann, *Law and Social Change in Contemporary Britain* (Londres, 1951), página 154.

[550](#)

Dicey, *Constitution* (8ª edição), página XXXVIII.

[551](#)

Lord Hewart, *The New Despotism* (Londres, 1929).

[552](#)

Característico da maneira como aquela advertência sensata foi recebida, mesmo nos Estados Unidos, é o seguinte comentário do professor (agora juiz do Supremo Tribunal) Felix Frankfurter, publicado em 1938: “Já em 1929, Lord Hewart tentou dar nova vida às fantasias moribundas de Dicey, adornando-as com sua visão de perigo iminente. Infelizmente, o jornalismo eloquente deste livro trazia o *imprimatur* do presidente do Supremo Tribunal. Suas acusações extravagantes exigiam refutação por parte dos especialistas, o que, de fato, ocorreu”. Prefácio a um exame de “Current Developments in Administrative Law”, *Yale Law Journal*, XLVII [1938], 517.

[553](#)

*Economist*, 19 de junho de 1954, página 952: “O ‘novo despotismo’, em resumo, não é um exagero, é uma realidade. É um despotismo praticado pelos mais conscienciosos, incorruptíveis e diligentes tiranos que o mundo jamais conheceu”.

[554](#)

R. H. S. Crossman, *Socialism and the New Despotism* (“Fabian Tracts”, n.º 298 [Londres, 1956]).

[555](#)

Comissão sobre os Poderes dos Ministros, *Report* (conhecido como “Donough-more Report”) (Londres: H. M. Stationery Office, 1932; Cmd. 4060); ver também *Memoranda Submitted by Government Departments in Reply to Questionnaire of November, 1929 and Minutes of Evidence Taken before the Committee on Ministers’ Powers* (Londres: H. M. Stationery Office, 1932).

[556](#)

Para a definição de H. J. Laski, W. I. Jennings, W. A. Robson e H. Finer como membros do mesmo grupo, ver W. I. Jennings, “Administrative Law and Administrative Jurisdiction”, *Journal of Comparative Legislation and International Law*, 3? ser., XX (1938), 103.

[557](#)

W. Ivor Jennings, “The Report on Ministers’ Powers”, *Public Administration*, Vols. X (1932) e XI (1933).

[558](#)

*Ibid.*, X, 342.

[559](#)

*Ibid.*, página 343.

[560](#)

*Ibid.*, página 345.

[561](#)

*Ibid.*

[562](#)

W. Ivor Jennings, *The Law and the Constitution* (1933) (4? edição; Londres, 1952), página 54.

[563](#)

*Ibid.*, página 291.

[564](#)

*Ibid.*, página 292.

[565](#)

*Ibid.*, página 294.

[566](#)

*Ibid.* ■

[567](#)

Sir Ivor Jennings. *The Queen's Government* ("Pelican Books" [Londres; 1954]).

[568](#)

T. D. Weldon, *The Vocabulary of Politics* ("Pelican Books" [Londres, 1953]).

[569](#)

W. A. Robson, *Justice and Administrative Law* (3ª edição; Londres, 1951), página XI.

[570](#)

*Ibid.*, páginas 572-573.

[571](#)

*Rule of Law: A Study by the Inns of Courts Conservative and Unionist Society* (Londres; Conservative Political Centre, 1955), página 30.

[572](#)

*Liberty in the Modern State* (Londres: Conservative Political Centre, 1957).

[573](#)

*Times Literary Supplement* (Londres), 1º de março de 1951. A esse respeito, alguns socialistas mostram maior preocupação do que os conservadores oficiais. O Sr. R. H. S. Crossman, no panfleto citado acima. (Nota 40, página 12), espera "reformular o Judiciário, de modo que possa reconquistar a função tradicional de defesa dos direitos individuais contra suas violações".

[574](#)

W. Friedmann, *The Planned State and the Rule of Law* (Melbourne, Austrália, 1948),

reeditado em sua obra *Law and Social Change in Contemporary Britain* (Londres, 1951).

[575](#)

*Ibid.*, nova edição, página 284.

[576](#)

*Ibid.*, página 310. É curioso que a afirmação de que Estado de Direito e socialismo são incompatíveis, defendida por tanto tempo pelos autores socialistas, tenha provocado tamanha indignação entre eles quando foi usada contra o socialismo. Muito antes de eu enfatizar a questão em *The Road to Serfdom*, K. Mannheim, em *Man and Society in an Age of Reconstruction* (Londres, 1940), página 180, resumiu o resultado de longo debate declarando que “os estudos recentes no campo da sociologia do direito mais uma vez confirmam que o princípio fundamental do direito formal, pelo qual todo caso deve ser julgado de acordo com preceitos gerais racionais, que tenham um mínimo possível de exceções e se baseiem em assunção lógica, prevalece apenas na fase liberal concorrencial do capitalismo”. Cf. também F. L. Neumann, *The Democratic and the Authoritarian State* (Glencoe, Ill., 1957), página 50, e M. Horkheimer, “Bemerkungen zur philosophischen Anthropologie”, *Zeitschrift für Sozialforschung*, IV (1935), especialmente 14: “A base econômica do significado das promessas torna-se menos importante a cada dia, porque, cada vez mais, a vida econômica se caracteriza não pelo contrato mas pelas ordens e pela obediência”.

[577](#)

H. Finer, *The Road to Reaction* (Boston, 1945), página 60. .

[578](#)

Cf. W. S. Churchill, “The Conservative Case for a New Parliament”, *Listener*, 19 de fevereiro de 1948, página 302: “Consta que trezentos funcionários têm o poder de criar novas disposições administrativas, totalmente independentes do Parlamento, prevendo pena de prisão para crimes até agora desconhecidos pela lei”.

[579](#)

O *Town and Country Planning Act* (1947), Sec. 70, Subsec. (3), estabelece que “as disposições criadas dentro dessa lei, com o consentimento do Tesouro, podem traçar princípios gerais a serem seguidos pela Comissão Central de Uso da Terra ao determinar... no caso de alguma melhoria qual o valor da taxa relativa a ser paga”. Por causa da existência dessa cláusula, o ministro do Planejamento Urbano e Rural elaborou subitamente uma norma pela qual as taxas de melhoria “não devem ser inferiores” ao valor adicional total da terra na qual se pretendia realizar determinada

melhoria.

[580](#)

Central Land Board, *Practice Notes (First Series): Being Notes on Development Charges under the Town and Country Planning Act, 1947* (Londres: H. M. Stationery Office, 1949), Prefácio. O texto explica que as notas “se destinam a definir princípios e normas administrativas mediante as quais qualquer requerente pode, em toda confiança, supor que seu caso será resolvido, a não ser que ele possa apresentar justa causa para um tratamento diferente, ou a Comissão o informe que por motivos especiais as normas ordinárias não se aplicam”. Além disso, explica que “qualquer norma deve sempre ser variável quando não é adequada a um caso particular” e que a Comissão “não tem dúvidas de que, de tempos em tempos, modificará sua política”. Para ulteriores análises dessa triedi-da, ver, adiante, Cap. XXII, Sec. 6.

[581](#)

Cf. o relatório oficial, *T' uWic Inquiry Ordered by the Minister of Agriculture into the Disposal of Land at Crichel Down* (Londres: H. M. Stationery Office, 1954) (Cmd. 9176); e cf. também o processo menos conhecido mas igualmente instrutivo *Odium v. Stratton* julgado pelo juiz Atkinson, na King's Bench Division, do qual a *Wiltshire Gazette* publicou um relatório completo (Devizes, 1946). ■ ' ' ;! ••A ' ■

[582](#)

Ver Dwight Waldo, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration* (Nova Iorque, 1948), página 70, Nota 13; cf. também páginas 5, 15 e 40 da mesma obra.

[583](#)

*Ibid.*, página 79: “Se há alguém que não tem qualquer valor na Nova Ordem, este é o jurista”.

[584](#)

*Ibid.*, página 73.

[585](#)

Roscoe Pound, *The Spirit of the Common Law* (Boston, 1921), página 72; cf. também C. H. McIlwain, *Constitutionalism and the Changing World* (Cambridge: Cambridge University Press, 1939), página 261: “Lenta, porém decididamente, estamos caminhando

para um listado totalitário, e, por estranho que pareça, muitos, quando não a maioria dos idealistas, se mostram entusiasmados ou despreocupados com isto”.

[586](#)

J. Dickinson, *Administrative Justice and the Supremacy of Law in the United States* (Cambridge: Harvard University Press, 1927), página 21.

[587](#)

Cf. *The Political Philosophy of Robert M. La Follette*, ed. E. Torelle (Madison, Wis., 1920).

[588](#)

A. H. Pekelis, *Law and Social Action* (Ithaca e Nova Iorque, 1950), página 88; cf. também H. Kelsen, “Foundations of Democracy”, *Ethics*, LXVI (1955), supl., principalmente 77 e seguintes.

[589](#)

C. G. Haines, *A Government of Laws or a Government of Men* (Berkeley: University of California Press, 1929), página 37.

[590](#)

*Ibid.*, página 18.

[591](#)

Thomas Jefferson, Draft of Kentucky Resolution of 1789, em E. D. Warfield, *The Kentucky Resolutions of 1799* (2.ª edição, Nova Iorque, 1894), páginas 157-158.

[592](#)

Jerome Frank, *Law and the Modern Mind* (Nova Iorque, 1930). Mais de um quarto de século após a publicação deste livro, Thurman Arnold, em *University of Chicago Law Review*, XXIV (1957), 635, dizia a respeito dessa obra que, “mais que qualquer outra, contribuiu para abrir caminho a novos conceitos e ideais no que concerne ao relacionamento do cidadão com seu governo”.

[593](#)

Ver *U. S. Attorney General's Committee on Administrative Procedure, Report* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1941).

Roscoe Pound, “Administrative Procedure Legislation. For the ‘Minority Report’”, *American Bar Association Journal*, XXVI (1941), 664. Quanto à situação atual, ver B. Schwartz, “Administrative Justice and Its Place in the Legal Order”, *New York University Law Review*, Vol. 'XXX' (1955); e W. Gellhorn, *Individual Freedom and Governmental Restraints* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1956), espe-cialmerite a observação na página 18: “ Alguns dós antigos defensores dó processo administrativo (entre os quais o autor se inclui) agora acham que os perigos que pareciam imaginários se tornaram reais - e atemõnzanies”.

G. Radbruch, *Rechtsphilosophie*, ed. Ei Wolf (4ª edição; Stuttgart, 1950), página 357. Ver também o significativo comentário neste trabalho sobre o pápel do positivismo legal na destruição da crença rio *Rechtsstaat*, principalmente página 335: “Diese Auffassung vom Gesetz und seiner Geltung (wir rierinèn Sie hié jJositiviStische LehrC) hat die Jü-

risten wie das Volk wehrlos gemacht gegen noch so willkürliche, noch so grausame, noch so verbecherische Gesetze. Sie setzt letzten Endes das Recht der Macht gleich, nur wo die Macht ist, ist der Recht”,; e página 352: “Der Positivismus hat in der Tat mit seiner Überzeugung ‘Gesetz ist Gesetz’ den deutschen Juristenstand wehrlos gemacht gegen Gesetze willkürlichen und verbrecherischen Inhalts. Dabei ist der Positivismus gar nicht in der Lage, aus eigener Kraft die Geltung von Gesetzen zu begründen. Er glaubt die Geltung eines Gesetzes schon damit erwiesen zu haben, dass es die Macht besessen hat, sich durchzusetzen”. E. Brunner não exagera ao afirmar em *Justice and the Social Order* (Nova Iorque, 1945), página 7, que “o Estado totalitário é pura e simplesmente o positivismo legal na prática política”.

Ver G. Dietze, “America and Europe - Decline and Emergence of Judicial Review”, *Virginia Law Review*, Vol. XLIV (1958), e, sobre o renascimento do direito natural, H. Coing, *Grundzüge der Rechtsphilosophie* (Berlim, 1950); H. Mitteis, *Ueberdas Naturrecht* (Berlim, 1948); e K. Ritter, *Zwischen Naturrecht und Rechtspositivismus* (Witten-Ruhr, 1956).

G. Ripert, *Le Déclin du droit* (Paris, 1949). Cf. também P. Roubier, *Théorie générale du droit* (Paris, 1950); e L. Rougier, *La France à la recherche d'une constitution* (Paris, 1952).

Ver C. K. Allen, *Law and Orders* (Londres, 1945); G. W. Keeton, *The Passing of Parliament* (Londres, 1952); C. J. Hamson, *Executive Discretion and Judicial Control* (Londres, 1954); e Lord Radcliffe, *Law and the Democratic State* (Birmingham: Holds-worth Club of the University of Birmingham, 1955).

*Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries* (“Franks Committee”) (Londres: H. M. Stationery Office, 1957), página 218, par. 37.

*Ibid.*, pars. 28, 29.

*Ibid.*, par. 120.

Ver o livrete *Rule of Law* do partido conservador mencionado na Nota 59 acima e W. A. Robson, *Justice and Administrative Law* (3.ª edição, Londres, 1951). Sobre recomendações semelhantes da “Hoover Commission” nos Estados Unidos, ver o simpósio “Hoover Commission and Task Force Reports on Legal Services and Procedure”, *New York University Law Review*, Vol. XXX (1955).

A Comissão Internacional de Juristas de Haia (atualmente em Genebra) reuniu-se em Atenas, em junho de 1955, e adotou a resolução que solenemente declara: “1.0 Estado está sujeito à lei. 2. Os governos devem respeitar os direitos do indivíduo no âmbito do Estado de Direito e oferecer meios efetivos para sua observância. 3. Os juízes devem orientar-se pelo princípio da supremacia da lei, protegê-lo e observá-lo sem temor ou parcialidade e repelir qualquer violação de governos ou partidos políticos de sua independência como juízes. 4. Os juristas de todo o mundo devem preservar a independência da própria profissão, afirmar os direitos do indivíduo no âmbito do Estado de Direito e insistir em um julgamento justo para todos os acusados” (ver *Report of the International Congress of Jurists* [Haia, 1956], página 9).

Um estudioso de jurisprudência (J. Stone, *The Province and Function of*

*Law* [Cambridge: Harvard University Press, 1950], página 261) não exagera ao afirmar que a restauração do Estado de Direito, como o definimos nesta obra, “exigiria a estrita revogação das medidas legislativas que todos os legislativos democráticos consideraram aparentemente essenciais no último meio século”. Se os legislativos democráticos não têm agido desta forma, naturalmente não se segue que fosse correto ou essencial recorrer a tais medidas para a consecução do que pretendiam, e muito menos que não devessem revogar suas decisões ao reconhecer que suas consequências eram imprevistas e prejudiciais.

[606](#)

(> A epígrafe deste capítulo foi extraída do parecer do juiz Brandeis no processo *Olmstead v. United States*, XXX, 277, U.S. 479 (1927).

[607](#)

<\*> N.T. - O autor se refere à década a partir de 1948 até a época de elaboração deste livro em 1958-59.

[608](#)

Na Grã-Bretanha, hoje, estes problemas são tema dos debates mais acalorados. Ver especificamente *New Fabian Essays*, ed. R.H.S. Crossman (Londres, 1952); a tese *Socialism: A New Statement of Principles*, apresentada pela União Socialista (Londres, 1952); W.A. Lewis, *The Principles of Economic Planning* (Londres, 1949); G.D.H. Cole, *Is This Socialism?*, folheto da revista *New Statesman*, Londres, 1954; H.T.N. Gaitskell, *Recent Developments in British Socialism* (Londres, s.d.); *Twentieth Century Socialism*, União Socialista (Londres, 1956); C.A.R. Crosland, *The Future of Socialism* (Londres, 1956); R.H.S. Crossman, *Socialism and the New Despotism* (“Fabian Tracts”, N? 298 [Londres, 1956]); e as análises divulgadas nas revistas *Socialist Commentary* e *The New Statesman*. Uma útil análise desses debates se encontra em T. Wilson, “Changing Tendencies in Socialist Thought”, *Lloyds B.R.*, julho de 1956. Comentários esclarecedores sobre a experiência britânica por autores estrangeiros: B. de Jouvenel, *Problèmes de l'Angleterre socialiste* (Paris, 1947); C.E. Griffin, *Britain: A Case Study for Americans* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1950); D.M. Wright, *Post-War West German and United Kingdom Recovery* (Washington: American Enterprise Association, 1957); e J. Messner, *Das englische Experiment des Sozialismus* (Innsbruck, 1954).

[609](#)

Sobre a mudança de opinião entre os socialistas do continente, ver especialmente J. Buttinger, *In the Twilight of Socialism: An Epilogue to Austro-Marxism*, trad. de

F.B. Ashton (Cambridge: Harvard University Press, 1956): K. Bednarik, *The Young Worker of Today - a New Type* (Londres, 1955); F. Klenner, *Das Unbehagen in der Demokratie* (Viena, 1956). Mudança semelhante entre os socialistas americanos é demonstrada por Norman Thomas, *Democratic Socialism: A New Appraisal* (Nova Iorque: League for Industrial Democracy, 1953).

[610](#)

Ver o relato de um debate em uma escola fabiana de verão de Oxford, em 1955, feito por Crossman, *op. cit.*, página 4.

[611](#)

Crosland, *op. cit.*, e Bednarik, *op. cit.*

[612](#)

Ver especialmente Klenner, *op. cit.*, páginas 66 e seguintes.

[613](#)

Como ficou claro na citação de Karl Mannheim que eu coloquei como epígrafe do capítulo “O Planejamento e o Estado de Direito” em minha obra *The Road to Serfdom* (Londres e Chicago, 1944) (*O Caminho da Servidão*, Ed. Globo, 1977) e anteriormente citado na Nota 64, Cap. XVI acima.

[614](#)

Especialmente George Orwell, *Nineteen Eighty-four* (Londres, 1949); cf. também sua resenha da obra *The Road to Serfdom* no *Observer* (Londres), 9 de abril de 1944.

[615](#)

Crossman, *op. cit.*, página 1.

[616](#)

*Ibid.*

[617](#)

*Ibid.*, página 6.

[618](#)

*Ibid.*, página 13. Esses temores também influenciaram claramente na última declaração oficial do Partido Trabalhista inglês sobre esses temas (ver *Personal Freedom: Labour's Policy for the Individual and Society* [Londres: Partido Trabalhista, 1956]). Mas, embora tratando dos temas mais cruciais e mostrando até que ponto os problemas que analisamos se tornaram o assunto mais importante em um regime socialista, mesmo num país de tradições liberais, esse folheto é um documento curiosamente contraditório. Ele não apenas repete a frase “não vale a pena ter liberdade com grandes desigualdades” (página 7), como até reafirma expressamente a tese básica do despotismo administrativo de que “um ministro deve ter a liberdade de tomar decisões diferentes em situações exatamente análogas” (página 26).

[619](#)

O termo *welfare State* é relativamente novo na língua inglesa e era provavelmente desconhecido 25 anos atrás. Como o termo *Wohlfahrtstaat* já é usado há muito tempo na Alemanha para definir um sistema adotado inicialmente nesse país, o termo inglês talvez tenha sido tirado do alemão. É preciso observar que o termo alemão era empregado, desde o início, para exprimir uma variação do conceito de Estado policial (*Polizeistaat*), ao que parece, usado originalmente pelos historiadores do século XIX para definir os melhores aspectos do regime do século XVIII. O conceito moderno do *welfare State* foi inicialmente formulado em sua plenitude pelos professores da *Sozialpolitik* alemã, ou os “socialistas de cátedra”, de aproximadamente 1870 em diante, e foi posto em prática, pela primeira vez, por Bismarck.

A evolução, na Inglaterra, planejada pelos fabianos e por teóricos como A. C. Pigou e L. T. Hobhouse, e realizada por Lloyd George e Beveridge, foi, ao menos no início, fortemente influenciada pelo exemplo da Alemanha. Para a aceitação do termo *welfare State* contribuiu o fato de que os fundamentos teóricos elaborados por Pigou e sua escola eram conhecidos como *welfare economics*.

Quando F. D. Roosevelt resolveu seguir o caminho trilhado por Bismarck e Lloyd George, o terreno já estava bem preparado também nos Estados Unidos; e a interpretação da cláusula constitucional do *general welfare*, utilizada a partir de 1937 pelo Supremo Tribunal, levou naturalmente à adoção do termo *welfare State*, já em uso em

outros países.

[620](#)

Cf., e.g., Henry Sidgwick, *The Elements of Politics* (Londres, 1891), Cap. IV.

[621](#)

Ver especialmente a esse respeito Lionel Robbins, *The Theory of Economic Policy* (Londres, 1952).

[622](#)

As frases precedentes foram deliberadamente reproduzidas, com apenas algumas alterações mínimas, do meu livro *The Road to Serfdom (O Caminho da Servidão)*, Cap. IX, onde este assunto é tratado mais longamente.

[623](#)

A.H. Hansen, “The Task of Promoting Economic Growth and Stability”, palestra pronunciada para a National Planning Association a 26 de fevereiro de 1956 (mimeografado).

[624](#)

<sup>17</sup> Cf. J.S. faill, *On Liberty*, ed. R.B. McCallum (Oxford, 1946), páginas 99-100. “Se as rodovias, as ferrovias, os bancos, as companhias de seguro, as grandes empresas de capital aberto, as universidades e as instituições de caridade fossem setores governamentais; se, além disso, os governos municipais e os conselhos municipais, com todos os poderes de que hoje estão investidos, se tornassem departamentos da administração central; se os empregados de todos esses diferentes organismos fossem nomeados e pagos pe

[625](#)

governo e dele dependessem para todo progresso pessoal; toda a liberdade de imprensa e o fato de que o legislativo é eleito por voto popular não conseguiriam fazer desse, ou de qualquer outro, um país livre, a não ser em nome. E, quanto mais eficiente e científica fosse a engrenagem administrativa montada e mais sutis os meios para conseguir as pessoas mais capacitadas para fazê-la funcionar, maior seria o mal.”

[626](#)

Cf. T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class* (Cambridge: Cambridge University Press, 1958), página 59: “Assim, verificamos que a legislação... assume cada vez mais o

caráter de uma plataforma de política de governo que se espera ver posta em prática um dia”.

[627](#)

Roscoe Pound, “The Rise of the Service State and its Consequences”, em *The Welfare State and the National Welfare*, ed. S. Glueck (Cambridge, Mass., 1952), página 220.

[628](#)

P. Wiles, “Property and Equality”, em *The Unservile State*, ed. G. Watson (Londres, 1957), página 107. Cf. também a declaração do Partido Conservador no folheto *Rule of Law* (Londres, 1955), página 20, e endossada pelo “Franks Committee” (*Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries* [Cmd. 218; Londres, 1957], página 60), pela qual, “qualquer que seja a validade teórica desse argumento, aqueles entre nós que são membros do Parlamento não hesitam em dizer que ele tem pouca relação com a realidade. O Parlamento não dispõe nem de tempo nem de conhecimento para fiscalizar o ministro ou para exigir explicações por suas decisões administrativas”.

[629](#)

Ver L. von Mises, *Human Action* (New Haven: Yale University Press, 1949), páginas 196 e seguintes.

[630](#)

Cf. Lionel Robbins, *Economic Planning and International Order* (Londres, 1937).

[631](#)

Cf. W.F. Berns, “The Case against World Government”, em *World Politics*, ed. American Foundation for Political Education (3ª ed.; Chicago, 1955).

[632](#)

Cf. George Stigler, “The Tenable Range of Functions of Local Government” (conferência cujo texto não foi publicado; 1957; mimeografado).

[633](#)

Ver o tratamento enciclopédico dado a esse tema por meu amigo Fritz Machlup em *The Political Economy of Monopoly* (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1952).

[634](#)

Ver sobretudo J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy* (Nova Iorque, 1942), Cap. VII.

[635](#)

*The Road to Serfdom (O Caminho da Servidão)*, Cap, IV.

-> Cf. F.H. Knight, “Conflict of Values: Freedom and Justice”, em *Goals of Economic Life*, ed. A. Dudley Ward (Nova Iorque, 1953), página 124: “Por não entender o que é monopólio, o público tem idéias extremamente errôneas a seu respeito, supondo que é um mal e que deve ser erradicado; mas falar em ‘aboli-lo’ seria uma atitude simplesmente ignorante e irresponsável. Não existe um limite claro entre o lucro legítimo e necessário e o ganho monopólico que indique quando uma intervenção é justificável. Qualquer médico ou artista de renome exerce um monopólio, e os monopólios são deliberadamente concedidos pela lei a fim de estimular a invenção e outras atividades criativas. E, finalmente, a maioria dos monopólios funciona do mesmo modo que as ‘patentes’, etc.; é temporária e em grande parte contrabalançada pelos prejuízos. Além do mais, as piores restrições monopólicas são, sem dúvida, as organizadas pelos assalariados e agricultores com a conivência ou o auxílio direto do governo e aprovação do público”. Cf. também o trecho do mesmo autor, em “The Meaning of Freedom”, *Ethics*, LII (1941-42), 103: “É preciso dizer que o papel do ‘monopólio’ na vida econômica dos nossos dias é enormemente exagerado na mente do público e que também a maioria dos verdadeiros monopólios, e particularmente os piores aspectos destes, resulta das atividades do governo. Em geral (e sobretudo nos Estados Unidos sob o *New Deal*), essas atividades foram de tamanha amplitude, que chegaram a promover, se não a criar diretamente, monopólios, ao invés de instituir ou de fazer valer as condições de competitividade no mercado. Concorrência significa na realidade, simplesmente, a liberdade do indivíduo de ‘negociar’ com qualquer outro, escolhendo as melhores condições, segundo o seu critério”.

[636](#)

<\*> A epígrafe do capítulo foi extraída de H.C. Simons, “Hansen on Fiscal Policy”, reproduzida de *J.P.E.*, Vol. L (1942), em *Economic Policy for a Free Society* (Chicago: University of Chicago Press, 1948), página 193.

[637](#)

Até os **economistas políticos mais “ortodoxos” invariavelmente apoiaram a liberdade** de associação. **Ver, em particular, a análise em J.R. McCulloch, *Treatise on the Circumstances Which Determine the Rate of Wages and the Condition of the Labouring Classes* (Londres, 1851), páginas 79-89, com a ênfase na associação voluntária.** Uma abordagem abrangente da atitude liberal clássica em relação aos problemas legais relacionados encontra-se em Ludwig Bamberger, *Die Arbeiterfrage unter dem Gesichtspunkte des Vereinsrechtes* (Stuttgart, 1873).

[638](#)

É característica a descrição da atitude “liberal” em relação aos sindicatos em C.W. Mills, *The New Men of Power* (Nova Iorque, 1948), página 21: “Em muitas mentes liberais parece haver um pensamento subjacente: ‘Eu não vou criticar os sindicatos e seus líderes. Quanto a isso não abro mão’. Isso, na sua opinião, os distingue da massa do Partido Republicano e dos democratas de direita, e os faz sentir-se esquerdistas e socialmente puros”.

[639](#)

A.V. Dicey, Introdução à 2ª edição da sua obra *Law and Opinion*, páginas XLV-XLVI. Ele prossegue dizendo que a legislação “faz do sindicato um organismo privilegiado, imune à lei ordinária do país. Nenhum organismo tão privilegiado jamais foi especialmente criado por um Parlamento inglês... ele alimenta entre os trabalhadores a fatal ilusão de que devem aspirar não à igualdade mas ao privilégio”. Cf. também o comentário sobre a mesma lei, trinta anos mais tarde, por J.A. Schumpeter em seu *Capitalism, Socialism, and Democracy* (Nova Iorque, 1942), página 321: “É difícil atualmente imaginar o impacto dessa medida naqueles que ainda acreditavam em um Estado e num sistema legal centrado na instituição da propriedade privada. Pois, com o abrandamento da lei contra conspirações no que concerne ao piquete pacífico - o que praticamente equivalia à legali-

[640](#)

zação da ação sindical que implicava a ameaça do uso da força - e com a isenção dos fundos dos sindicatos das custas de processos por *danos* - o que praticamente equivalia a decretar que os sindicatos são incapazes de causar prejuízos -, na realidade essa medida representou a abdicação do Estado de parte da sua autoridade em favor dos sindicatos, conferindo-lhes uma posição de privilégio que a extensão formal desta isenção aos sindicatos patronais não conseguiu afetar”. Ainda mais recentemente, o chefe do Supremo Tribunal da Irlanda do Norte disse a respeito da mesma lei (Lord MacDermott, *Protection from Power under English Law* [Londres, 1957], página 174): “Em resumo, isso colocou o sindicalismo na mesma posição privilegiada de que gozava a Coroa até dez anos atrás em matéria de atos ilegais cometidos em seu favor”.

[641](#)

Roscoe Pound, *Legal Immunities of Labor Unions* (Washington: American Enterprise Association, 1957), página 23, reproduzido em E.H. Chamberlin, *et alii, Labor Unions and Public Policy* (Washington: American Enterprise Association, 1958).

[642](#)

Parecer contrário do juiz Jackson no processo *Hunt v. Crumboch*, 325 Ú.S. 831 (1946).

L. von Mises, *Die Gemeinwirtschaft* (2ª edição, Jena, 1932), página 447.

São poucos os liberais simpatizantes dos sindicatos que ousariam expressar a verdade óbvia como fez muito abertamente uma corajosa integrante do Movimento Trabalhista, ao declarar que “é função dos sindicatos ser, de fato, anti-sociais; seus membros teriam razão de reclamar se os seus dirigentes e comitês deixassem de colocar seus interesses setoriais em primeiro plano” (Barbara Wootton, *Freedom under Planning* [Londres, 1945], página 97). Sobre os flagrantes abusos de poder pelos sindicatos nos Estados Unidos - assunto sobre o qual não me estenderei aqui - ver Sylvester Petro, *Power Unlimited: the Corruption of Union Leadership* (Nova Iorque, 1959).

Neste capítulo, mais do que em qualquer outro, poderei utilizar um conjunto de idéias que aos poucos se vêm delineando na obra de crescente número de estudiosos destes assuntos - homens que, por formação e por opção intelectual, sentem, pelo menos, tanta afinidade com os verdadeiros interesses dos trabalhadores quanto aqueles que no passado lutavam pelos privilégios dos sindicatos. Ver, espeladamente, W.H. Hutt, *The Theory of Collective Bargaining* (Londres, 1930), e *Economists and the Public* (Londres, 1936); H.C. Simons, “Some Reflections on Syndicalism”, *J.P.E.*, Vol. LII (1944), reproduzido em *Economic Policy for a Free Society*, J. T. Dunlop, *Wage Determination under Trade Unions* (Nova Iorque, 1944); *Economic Institute on Wage Determination and the Economics of Liberalism* (Washington: Chamber of Commerce of the United States, 1947) (principalmente as contribuições de Jacob Viner e Fritz Machlup); Leo Wolman, *Industry-wide Bargaining* (Irvington-on-Hudson, N.Y.: Foundation for Economic Education, 1948); C.E. Lindblom, *Unions and Capitalism* (New Haven: Yale University Press, 1949) (cf. as resenhas deste livro por A. Director, *University of Chicago Law Review*, Vol. XVIII [1950]; por J.T. Dunlop em *A.E.R.*, Vol. XL [1950]; e por Albert Rees em *J.P.E.*, Vol. LVIII [1950]); *The Impact of the Union*, ed. David McCord Wright (Nova Iorque, 1951 [principalmente as contribuições de M. Friedman e G. Haberler]); Fritz Machlup, *The Political Economy of Monopoly* (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1952); D.R. Richberg, *Labor Union Monopoly* (Chicago, 1957); Sylvester Petro, *The Labor Policy of the Free Society* (Nova Iorque, 1957); E.H. Chamberlin, *The Economic Analysis of Labor Power* (1958), P.D. Bradley, *Involuntary Participation in Unionism* (1956), e G.D. Reilly, *State Rights and the Law of Labor Relations* (1955), todos publicados pela American Enterprise Association (Washington, 1958) e reproduzidos junto com o folheto de Roscoe Pound citado na Nota 4 acima, no volume indicado; B.C. Roberts, *Trade Unions in a Free Society* (Londres, Institute of Economic Affairs, 1959); e John Davenport, “Labor Unions in the Free Society”, *Fortune*, abril de 1959, e “Labor

and the Law”, *ibid.*, maio de 1959. Sobre a teoria geral dos salários e os limites dos poderes dos sindicatos ver também J.R. Hicks, *The Theory of Wages* (Londres, 1932); R. Strigl, *An-gewandte Lohntheorie* (Leipzig e Viena, 1926); e *The Theory of Wage Determination*, ed. J.T. Dunlop (Londres, 1957).

[646](#)

Ver especialmente os trabalhos de H.C. Simons e W.H. Hutt citados na nota precedente. Por mais limitada que tenha sido a validade do velho argumento sobre a necessidade de se “igualar o poder de barganha” pela formação de sindicatos, ele certamente foi destruído, de um lado, pela moderna evolução do crescente volume e especificidade dos investimentos dos empregadores nos dias atuais e, de outro, pela crescente mobilidade da força de trabalho (possibilitada pelo automóvel).

[647](#)

Isto deve ser enfatizado especialmente para refutar o argumento de Lindblom na obra citada na Nota 8.

[648](#)

Chamberlin, *op. cit.*, páginas 4-5, corretamente enfatiza que “não há dúvida de que um dos efeitos da política dos sindicatos... é a diminuição ainda mais acentuada da renda real dos grupos de rendas mais baixas, incluindo-se não apenas aqueles que recebem baixos salários como também outros elementos da sociedade, como os ‘autônomos’ e os pequenos comerciantes”.

[649](#)

Cf. F. Machlup nos dois estudos citados acima na Nota 8.

[650](#)

Um notável exemplo disso, em época recente, é o caso dos empregados domésticos, notoriamente desprovidos de qualquer organização sindical, cujos salários médios anuais (segundo indica M. Friedman na obra de D. Wright, *The Impact of the Union*, página 224), nos Estados Unidos, em 1947, eram 2,72 vezes mais altos que em 1939, ao passo que, no fim do mesmo período, os salários dos metalúrgicos totalmente sindicalizados haviam aumentado apenas 1,98 vez.

[651](#)

Cf. Bradley, *op. cit.*

[652](#)

Cf. S.P. Sobotka, “Union Influence on Wages: the Construction Industry”, *J.P.E.*, Vol. LXI (1953).

[653](#)

É impossível exagerar até que ponto os sindicatos impedem a experimentação e a gradual introdução de novas modificações que poderiam ser do interesse mútuo de empregadores e empregados. Por exemplo, é provável que em alguns setores ambos estivessem interessados em chegar a um acordo sobre “salários anuais garantidos”, se os sindicatos permitissem aos seus membros, individualmente, sacrificar uma fração dos seus salários em troca de um maior grau de segurança.

[654](#)

Para ilustrar a natureza de muitas barganhas salariais que ocorrem hoje nos Estados Unidos, E.H. Chamberlin, no ensaio citado na Nota 8 acima, página 41, usa uma perfeita analogia: “Pode-se ter idéia das implicações desta questão imaginando-se uma aplicação das técnicas do mercado de trabalho em algum outro campo. Se A estivesse barganhando com B a respeito da venda de sua casa e se A gozasse dos privilégios de um moderno sindicato, ele estaria em condições de: (1) conspirar junto a todos os proprietários de casas para que não fizessem ofertas alternativas a B, usando violência ou ameaça de violência, se necessário, para impedi-las; (2) privar B de acesso a qualquer oferta alternativa; (3) cercar a casa de B e cortar-lhe todos os suprimentos de alimentos (exceto por encomenda postal); (4) sustar todos os movimentos provenientes de casa de B, de modo que, fosse ele, por exemplo, um médico, não poderia vender seus serviços e ganhar a vida; e (5) instituir o boicote a toda atividade de B. Todos esses privilégios, no caso de A poder usá-los, iriam sem dúvida fortalecer sua posição. Mas não seriam considerados por ninguém parte da ‘barganha’, a menos que A fosse um sindicato”.

[655](#)

Cf. Petro, *op. cit.*, página 51: “Os sindicatos podem servir a objetivos úteis e de fato o fazem, embora mal tenham até o momento explorado os recursos de sua potencial utilidade junto aos trabalhadores. Quando finalmente se decidirem a servir aos interesses destes - em vez de granjear má reputação, coagindo e abusando dos trabalhadores -, terão muito menos dificuldades do que atualmente em recrutar e conservar associados. Na situação atual, a insistência dos sindicatos na manutenção da *closed shop* equivale a admitir que, na realidade, não estão exercendo muito bem suas funções”.

[656](#)

Cf. C.I. Barnard, “Functions and Pathology of Status Systems in Formal Organizations”, em *Industry and Society*, ed. W.F. Whyte (Nova Iorque, 1946),

reproduzido em Barnard, *Organization and Management* (Cambridge: Harvard University Press, 1949).

[657](#)

Cf. Sumner Slichter, *Trade Unions in a Free Society* (Cambridge, Mass., 1947), página 12, onde se argumenta que tais normas “introduzem na indústria o equivalente aos direitos civis e ampliam grandemente o campo das atividades humanas pautadas pelo Estado de Direito, e não por desejos ou caprichos”. Ver também A.W. Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy* (Glencoe, 111., 1954), em especial a análise sobre “administração por normas” (*rule by rule*).

[658](#)

Ver, em particular, Franz Böhm, “Das wirtschaftliche Mitbestimmungsrecht der Arbeiter in Betrieb”, *Ordo*, Vol. IV (1951); e Goetz Briefs, *Zwischen Kapitalismus and Syndikalismus* (Berna, 1952).

[659](#)

Ver os ensaios de J. Viner, G. Haberler, M. Friedman, e o livro de S. Petro, citado na Nota 8 acima.

[660](#)

Tais contratos que obrigam terceiros são tão questionáveis, neste campo, quanto a obrigatoriedade de manutenção de preços imposta a não Signatários de acordos mediante leis de “justo comércio” (*ifair-trade laws*).

[661](#)

Tal legislação, para ser coerente com os nossos princípios, deveria apenas declarar não válidos certos contratos, o que basta para acabar com todos os pretextos de ação no sentido de obtê-los. Não deveria, conforme o título “leis de direito ao trabalho” pode sugerir, possibilitar que um indivíduo pleiteie um emprego específico, ou mesmo (como fazem as leis em vigor em certos Estados americanos) conferir o direito de reparação de danos no caso de um emprego ter sido negado a alguém quando a recusa não é ilegal por outras razões. As objeções a tais dispositivos legais são as mesmas que se aplicam às “leis de justos métodos de emprego” (*fair employment practices laws*).

[662](#)

Ver A. Lenhoff, “The Problem of Compulsory Unionism in Europe”, *American Journal of Comparative Law*, Vol. V (1956).

[663](#)

Ver Petro, *op. cit.*, principalmente páginas 235 e seguintes e 282.

[664](#)

Ver os artigos de G. Haberler e meus em *Problems of United States Economic Development*, ed. pelo Comitê para o Desenvolvimento Econômico, Vol. I (Nova Iorque, 1958).

[665](#)

: <sup>28</sup> Cf. Arthur J. Brown, *The Great Inflation, 1939-1951* (Londres, 1955).

[666](#)

Ver J. R. Hicks, “Économic Foundations of Wage Policy”, *E.J.*, LXV (1955), principalmente 391: “No mundo em que hoje vivemos, o que ocorreu foi que o sistema monetário se tornou relativamente elástico, de modo a poder adaptár-se á alterações sala-mis, e não o inverso. Ao invés de os salários reais terem de se ajustar áum nível de equilíbrio, a política monetária ajusta o nível de equilíbrio dos salários nominais de modo a fazê-los corresponder ao nível real. Não seria exagero dizer que, em vez de um padrão-Oüro, temos um padrão-forçá de trabalho”. Ver também o último artigo do mesmo autor, “The Instability of Wages”, *Three Banks Review*, N? 31 (setembro de 1956).

[667](#)

3º Ver W. Beveridge, *Full Employment in a Free Society* (Londres, 1944); M. Joseph e N. Kaldor, *Economic Reconstruction after the War* (manuais publicados pela Association for Education in Citizenship [Londres, s.d.]); Barbara Wootton, *The Social Foundations of Wage Policy* (Londres, 1955); e, sobre o estágio atual do debate, D. T. Jack, “Is a Wage Policy Desirable and Practicable?”, *E.J.*, Vol. LXVII (1957). Parece que alguns dos defensores dessa linha imaginam que tal política salarial será conduzida pelos “trabalhadores”, ou seja, supostamente pela ação conjunta de todos os sindicatos. Isto não parece uma solução provável, e muito menos praticável. Diversos grupos de trabalhadores poderiam, com razão, opor-se ao fato de seus salários relativos serem determinados pelo voto majoritário de todos os trabalhadores, e um governo que permitisse tal solução, na verdade, estaria transferindo todo o controle da política econômica aos sindicatos.

[668](#)

Ver, por exemplo, Barbara Wootton, *Freedom under Planning*, página 101: “O uso

constante de termos como ‘justo’ é, contudo, bastante subjetivo: o termo não implica nenhum padrão ético de aceitação geral. Assim, exige-se que o infeliz árbitro, incumbido do dever de atuar ‘justa e imparcialmente’, exiba essas qualidades em circunstâncias nas quais elas não têm o menor sentido; pois justiça ou imparcialidade não podem existir, a não ser em termos de um código aceito. Ninguém pode ser imparcial no vazio. Só se pode arbitrar uma partida de *cricket* porque existem normas, ou uma luta de boxe porque certos golpes, como aqueles abaixo da cintura, são proibidos.

Consequentemente, quando não há normas ou códigos aplicáveis, como na fixação dos salários, a única interpretação possível de imparcialidade é o conservadorismo”. Também em Kenneth F. Walker, *Industrial Relations in Australia* (Cambridge: Harvard University Press, 1956), página 362: “Ao contrário do que ocorre nos tribunais comuns, os tribunais industriais são chamados a decidir em matéria Sobre a qual não existe legislação definida, nem qualquer consenso a respeito de padrões de justiça ou bom senso”. Cf. também Gertrud Williams [Lady Williams), “The Myth of ‘Fair’ Wages”, *E.J.*, Vol. LXVI (1956).

[669](#)

Ver Petro, *op. cit.*, páginas 262 e seguintes, especialmente 264: “Demonstrarei neste capítulo que a supremacia da lei não existe no campo das relações trabalhistas; que, neste campo, apenas em hipóteses excepcionais um indivíduo tem o direito de levar o seu caso ao tribunal, não importa quão ilegal tenha sido a ação daqueles que lhe causaram dano”; e página 272:’ “O Congresso concedeu ao NLRB (National Labor Relations Board - Conselho Nacional de Relações do Trabalho) e ao seu Conselho Geral poderes arbitrários para negar às pessoas lesadas o direito de audiência; fechou os tribunais federais a pessoas lesadas em decorrência de conduta proibida por lei federal. Não evitou, contudo, o Congresso que essas pessoas prejudicadas por ações ilícitas buscassem a reparação que lhes poderia ser concedida junto aos tribunais estaduais. Foi o Supremo Tribunal quem desfechou esse golpe contra o ideal de que a todo homem é dado o direito de ser ouvido em juízo”.

[670](#)

O presidente da Confederação dos Sindicatos Trabalhistas ingleses, Charles Geddes, teria dito em 1955: “Eu não acredito que o movimento sindicalista inglês possa manter-se por muito tempo à base da compulsão. Teriam as pessoas de se filiar a nós ou morrer de fome, gostem ou não de nossa política? Não. Eu acredito que o cartão de membro de um sindicato é uma honra conferida, não uma insígnia que obriga as pessoas a agir de determinada maneira, queiram ou não. Pretendemos o direito de excluir pessoas, se necessário, do nosso sindicato e não podemos fazer isso sob o lema ‘filie-se ou morra de fome’ ”.

[671](#)

A epígrafe deste capítulo foi extraída da revista *The Economist* (Londres), 15. de março de 1958, página 918.

[672](#)

**Cf. o que Alfred Marshall sabiamente afirmou a respeito de um sistema universal de pensões perante a Real Comissão sobre o Idoso Pobre (1893) (*Official Papers by Alfred Marshall*, ed. J. M. Keynes [Londres, 1926], página 244): “Minha objeção a essas pensões baseia-se no fato de que seu efeito pedagógico, embora verdadeiro, seria indireto; de que representariam elevados custos e de que não trazem consigo as sementes do seu desaparecimento. Receio que, uma vez criadas, tenderiam a se perpetuar. Considero todo o problema da pobreza um mal meramente passageiro no avanço da humanidade; e não gostaria que fosse implantada nenhuma instituição que não trouxesse em si os elementos de sua dissolução, na medida em que também as causas da pobreza desaparecessem”.**

[673](#)

**Cf. EveiineM. Burns, “Private and Social Insurance and the Problem of Social Security”, reproduzido de *Canadian Welfare*, 1? de fevereiro e 15 de março de 1953, em *Analysis of the Social Security System; Hearings before a Subcommittee of the Committee on Ways and Means, House of Representatives (83? Congresso, 1 ? Sessão), N? 38.458 [Washington: Government Printing Office, 1954]*, página 1.475: “Não se trata mais de oferecer a cada indivíduo uma escolha quanto à proteção que ele poderá comprar, com base na gama de prêmios resultantes dos cálculos do atuário. Ao contrário do segurador privado, o governo não está limitado pelo temor da concorrência e pode oferecer com segurança benefícios diferenciados em troca de contribuições uniformes, ou favorecer certos grupos de segurados,(...) No seguro privado, o objetivo é o lucro mediante a venda de um serviço que os indivíduos desejam. O critério essencial que rege cada decisão, quanto a termos e condições, são as consequências destas decisões para a sobrevivência da empresa. Obviamente, para que a empresa possa continuar operando num mercado competitivo, deve oferecer serviços que o público considere convenientes e gerir seus negócios de forma tal que as garantias propostas sejam pagas segundo os termos contratuais...( ) No seguro social, o objetivo é outro”, Cf. também a mesma autora em “Social Insurance em Evolution”, *A. E. R.*, Vol. XLV, Suplem. (1944); e sua obra *Social Security and Public Policy* (Nova Iorque, 1956); e W. Hagenbuch, *Social Economics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1958), página 198.**

[674](#)

**L. Meriam e K. Schlotterbeck, *The Cost and Financing of Social Security* (1950), página 8: “A adoção do termo ‘seguro’ pelos que propunham o sistema de previdência social foi um golpe de gênio promocional. Desse modo, a previdência social tirou partido da boa imagem do seguro privado e, com o estabelecimento de um fundo de reserva, revestiu-se**

de uma aura de solidez financeira. Na verdade, porém, a solidez do seguro-velhice e seguro de vida não reside no Fundo de Reserva da Previdência Social, mas no poder do governo de taxar e de contrair empréstimos”,

[675](#)

“From Social Insurance to Social Security: Evolution in France”, *International Labour Review*, LVII (junho de 1948), 588: “O plano de previdência social francês não visava essencialmente a outra coisa além da introdução de um pouco mais de justiça na distribuição da renda nacional”; e G. Weisser, “Soziale Sicherheit”, *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, IX (1956), 401: “Ein weiterer Wesenszug der Sicherungssysteme ist unter *kulturellen* Gesichtspunkten beachtlich. Diese Systeme verwenden Teile des Volkseinkommens *zwangsweise* zur Deckung eines bestimmten Bedarfs, der für objektiv gegeben gehalten wird”. Também A. Müller-Armack, “Soziale Marktwirtschaft”, *ibid.*, p. 391: “Der marktwirtschaftliche Einkommensprozess bietet der Sozialpolitik ein tragfähiges Fundament für eine staatliche Einkommenumleitung, die in Form von Fürsorgeleistungen, Renten, und Lastenausgleichszahlungen, Wohnungsbauzuschüssen, Subventionen u.s.W. ... die Einkommensverteilung korrigiert”.

[676](#)

No limitado espaço de que aqui dispomos é impossível mostrar detalhadamente como os ambiciosos objetivos dos sistemas previdenciários do governo tornam inevitável a concessão de amplos poderes discricionários e coercitivos às autoridades. Alguns desses problemas são expostos com clareza na interessante tentativa de A. D. Watson, *The Principles Which Should Govern the Structure and Provisions of a Scheme of Unemployment Insurance* (Ottawa: Unemployment Insurance Commission, 1948), de criar um sistema de seguro privado com as mesmas finalidades. A respeito disso, E. M. Burns, no documento citado acima na Nota 2, página 1.474, comenta: “Desse modo, A. D. Watson, o autor da tentativa provavelmente mais coerente e bem fundamentada de relacionar o seguro social ao privado, afirma: ‘A transgressão dos sólidos princípios do seguro leva-nos ao caos donde, talvez, não haja retorno’. No entanto, na tentativa de elaborar elementos específicos para uma legislação de seguro-desemprego, esse mesmo autor também se vê forçado a recorrer a princípios concebidos em termos daquilo que é ‘razoável’, ‘viável do ponto de vista administrativo’ ou ‘justo, do ponto de vista prático’. Tais expressões, contudo, só podem ser interpretadas em função de algum objetivo básico, de um meio social específico e de um conjunto de valores socialmente predominantes. O significado preciso do termo ‘razoável’ implica, portanto, um equilíbrio de interesses e Objetivos”. Esta dificuldade surge apenas se se pressupõe que um sistema de seguro privado deve oferecer tudo que um sistema estatal poderia oferecer. Mesmo com objetivos mais limitados, ainda seriam preferíveis sistemas privados competitivos.

[677](#)

Dillard Stokes, em sua obra *Social Security - Fact and Fancy* (Chicago, 1956), ilustra amplamente a influência desse conceito errôneo na política previdenciária dos Estados Unidos. Exemplos semelhantes poderiam ser apontados no caso da Grã-Bretanha.

[678](#)

Ver Meriam e Schlotterbeck, *op. cit.*, páginas 9-10, em que se comenta que a então mais recente lei sobre previdência social nos Estados Unidos “foi aprovada pela Câmara dos Representantes no dia 5 de outubro de 1949, de acordo com uma norma que não permitia propostas de emendas oriundas da assembléia ou da minoria dos membros da Comissão de Economia e Finanças. A posição adotada, não sem grande mérito, foi que o projeto de lei H. R. 6.000 era muito complicado e técnico para receber pequenas emendas por parte de pessoas que não conheciam todas as suas complexidades”.

[679](#)

Cf. L. von Mises, *Human Action* (New Haven: Yale University Press, 1949), página 613: “Pode-se tentar justificar [tal sistema de previdência social] afirmando que os assalariados carecem do discernimento e da força moral para tomar espontaneamente providências para o seu futuro. Mas então não será fácil silenciar a voz daqueles que indagam se não é paradoxal confiar o bem-estar da nação às decisões de um eleitorado que a própria lei considera incapaz de cuidar de seus interesses, se não é absurdo confiar a condução suprema do governo àqueles que reconhecidamente carecem de um tutor para impedi-los de gastar de maneira leviana sua própria renda. É sensato conceder ao tutelado o direito de escolher seu tutor?”.

[680](#)

Um exemplo esclarecedor disso, numa área afim, é a maneira como foi recebido um simpósio, realizado há alguns anos, sobre o tema *O Impacto dos Sindicatos*, do qual participaram alguns dos mais ilustres economistas do nosso tempo. Embora apresentasse as mais profundas análises acerca dos problemas econômicos mais agudos dos nossos dias, o acontecimento foi tratado de modo paternalista e condescendente pelos “especialistas em relações trabalhistas”,

[681](#)

Há ainda outra consequência da ação do tecnoburocrata que merece uma breve consideração. Qualquer medida orientada pelas decisões sucessivas de uma série de especialistas que trabalham no mesmo organismo quase inevitavelmente deverá ser levada até as últimas consequências porque encontrará um número muito menor de obstáculos do que se tivesse de ser aplicada num sistema competitivo. Quando os especialistas no campo da medicina dizem que isso ou aquilo é necessário e “deve” ser

feito, a decisão do especialista em administração se baseará nesse dado e, por isso, sua decisão sobre o que é necessário em termos administrativos se tornará, por sua vez, o elemento a partir do qual o especialista em direito elaborará a lei, e assim por diante. Nenhum desses vários especialistas tem uma visão de conjunto é, em vista do resultado global, pode dispensar as recomendações dos outros especialistas a respeito do que “deve” ser feito. No passado, quando as coisas eram mais simples e a norma determinava que “o especialista deve estar à disposição, mas não mandar”, isso era função do chefe político do departamento governamental competente. A complexidade das medidas atuais torna esse chefe quase impotente diante do exército de especialistas. Conseqüentemente, as medidas serão tomadas não em razão de uma atividade coordenadora e de ajustes recíprocos de decisões, mas, cada vez mais, como resultado de um somatório em que cada decisão torna inevitável a seguinte, embora isso não fosse previsto por aqueles que tomaram a primeira decisão - processo que ninguém tem o poder de deter. As medidas decorrentes não se baseiam em nenhum tipo de divisão do trabalho no qual a cada passo o indivíduo tem liberdade de aceitar ou rejeitar, como base de sua decisão, o que os outros lhe oferecem. O sistema único resultante, para o qual não há alternativa, é determinado pelas necessidades internas do processo, que não reflete a capacidade individual de compreensão do todo por seus integrantes.

De fato, não há dúvida de que para serviços da magnitude de uma assistência médico-hospitalar voltada para uma nação inteira, por exemplo, um organismo único e abrangente não constitui o método mais eficiente, mesmo para a utilização de todos os conhecimentos já disponíveis, e menos ainda para a promoção de um rápido desenvolvimento e divulgação de novos conhecimentos. Como em muitos outros campos, a própria complexidade da tarefa exige uma técnica de coordenação que não dependa de um domínio e controle consciente das diferentes partes por uma autoridade central, mas seja orientada por um mecanismo impessoal.

[682](#)

J. Schreiegg, *Die Versicherung als geistige Schöpfung des Wirtschaftslebens* (Leipzig e Berlim, 1934), páginas 59-60.

[683](#)

Sobre o desenvolvimento dos sistemas de pensões privadas na Grã-Bretanha, ver particularmente o *Report of the Committee on the Economic and Financial Problems of the Provisions for Old Age* (Londres, H. M. Stationery Office, 1954; Cmd. 9333), e o resumo de suas análises em A. Seldom, *Pensions in a Free Society* (Londres: Institute of Economic Affairs, 1957), página 4, onde se afirma que, “em 1936, cerca de 1.800.000 pessoas estavam cobertas [pelo seguro privado] na indústria e no comércio. Por volta de 1951, cerca de 6.300.000 estavam seguradas, sendo 3.900.000 em empregos privados e 2.400.000 em empregos públicos. Entre 1953 e 1954, esse total elevou-se a

7.100.000. Hoje [junho de 1957], esse número aproxima-se de 8.500.000, incluindo cerca de 5.500.000 pessoas no setor privado”. Nos Estados Unidos, o desempenho desse setor foi ainda mais surpreendente; todavia, o fato mais significativo foi a rápida evolução de novos tipos de seguro-saúde (ver C. C. Nash, “The Contribution of Life Insurance to Social Security in the United States”, *International Labour Review*, Vol. LXXI [julho de 1955]).

[684](#)

Infelizmente, não há, no inglês, termos equivalentes às expressões alemãs para definir os vários sistemas previdenciários como *Fürsorge*, *Versicherung* e *Versorgung*-, ver H. Achinger, *Soziale Sicherheit* (Stuttgart, 1953), página 35, e cf. a contribuição do mesmo autor à coletânea *Neuordnung der sozialen Leistungen* (Colônia, 1955), e K. H. Hansmeyer, *Der Weg zum Wohlfahrtsstaat* (Frankfurt, a. M., 1957).

(\*) N.T. - “Verificação de recursos” de uma pessoa desempregada, quando da cessação do pagamento de seu seguro-desemprego, para determinar se poderá receber fundos assistenciais provenientes de outras fontes.

[685](#)

Para numerosos exemplos disso, ver D. Stokes, *op. cit.*

[686](#)

Cf. o trecho citado acima na Nota 4 e, para entender até que ponto esse objetivo já foi alcançado em vários países, ver A. T. Peacock (ed.), *Income Redistribution and Social Policy* (Londres, 1954).

[687](#)

Além das várias publicações da Organização Internacional do Trabalho, o volume *Freedom and Welfare: Social Patterns in the Northern Countries of Europe*, ed. G. R. Nelson e patrocinado pelos ministérios dos Assuntos Sociais da Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia (1953 - sem indicação do lugar de publicação) em luxuosa edição, é um exemplo evidente desse tipo de propaganda em escala internacional, cujo financiamento seria interessante investigar.

[688](#)

Bank for International Settlements, *24<sup>th</sup> Annual Report* (Basel, 1954), página 46.

[689](#)

Ver Laroque, *op. cit.*, e G. Rottier, na obra citada em Peacock, *op. cit.*, página 98.

[690](#)

Weisser, *op. cit.*, página 407. As porcentagens correspondentes da renda nacional destinadas à Previdência Social, por volta de 1950, em cinco dos principais países de língua inglesa, são dadas em E. M. Burns, *Social Security and Public Policy*, página 5, como segue: Austrália, 7,3; Canadá, 7,99; Reino Unido, 11,87; Nova Zelândia, 13,18; e Estados Unidos, 5,53. Dados recentes para países europeus, citados em “Free Trade and Social Security”, *Planning*, N° 412 (1957), são: Alemanha, 20,0; França, 16,5; Áustria, 15,8; Itália, 11,3; Reino Unido, 11,0; e Suíça, 10,0.

[691](#)

Na Bélgica, ao que me parece, os próprios trabalhadores e empregados puseram finalmente um termo a esse processo depois que, em doze anos, o encargo subiu de 25 para 41% dos salários (ver W. Roepke, *Jenseits von Angebot und Nachfrage* [Erlenbach e Zurique, 1958], página 295).

[692](#)

Ver A. T. Peacock, *The Economics of National Insurance* (Londres, 1952).

[693](#)

Cf. Stokes, *op. cit.*, páginas 89 e seguintes.

[694](#)

Ver Henry D. Allen, “The Proper Federal Function in Security for the Aged”, *American Social Security*, X (1953), 50.

[695](#)

Ver, por exemplo, no *Wall Street Journal* de 2 de janeiro de 1958, a matéria intitulada “Social Security. With Elections Near, Chances Grow for New Increase in Benefits. Congress May Hike Monthly Check 5% or 10%”, etc. A previsão revelou-se correta.

[696](#)

*National Superannuation: Labour's Policy for Security in Old Age* (Londres: Partido Trabalhista [1957]), página 30.

[697](#)

*Ibid.*, páginas 104 e 106.

A expressão mais característica desse ponto de vista será encontrada no “Relatório Beveridge” (*Social Insurance and Allied Services: Report by Sir William Beveridge* [Londres: H. M. Stationery Office, 1942; Cmd. 6404], seções 426-439), onde se propõe que o Serviço Nacional de Saúde deva “garantir que cada cidadão tenha a sua disposição

todo tratamento médico de que precisar, sob a forma que ele exigir, domiciliar ou institucional, por clínicos gerais ou especialistas ou consultores”, e que deva constituir “um serviço de saúde capaz de oferecer tratamento pleno, tanto preventivo quanto terapêutico, de qualquer tipo, a todos os cidadãos sem exceção, sem limite de remuneração e sem qualquer barreira econômica que possa impedi-los de recorrer a tratamento”. Pode-se observar aqui que o custo anual do serviço proposto, estimado no Relatório Beveridge em 170 milhões de libras esterlinas, agora atinge quantia superior a 450 milhões. Ver B. Abel-Smith e R. M. Titmuss, *The Cost of the National Health Service in England and Wales* (Cambridge: Cambridge University Press, 1956) e *Report of the Committee of Enquiry into the Cost of the National Health Service* (“Guillebaud Report”) (Londres: H. M. Stationery Office, 1956; Cmd. 9663); cf. também C. A. R. Crosland, *The Future of Socialism* (Londres, 1956), páginas 120 e 135.

Cf. Ffrangcon Roberts, *The Cost of Health* (Londres, 1952) e W. Bosch, *Patient, Arzt, Kasse* (Heidelberg, 1954); ver também L. von Mises, *Socialism* (nova edição; New Haven: Yale University Press, 1951), páginas 476 e seguintes, e obras alemãs anteriores citadas naquela obra.

Economic Change”, em *Economics and Public Policy* (Washington, D. C., 1955), página 96: “A questão econômica básica [a respeito da implantação do Serviço Nacional de Saúde da Grã-Bretanha] era a seguinte: se houver um serviço cuja demanda, a preço zero, seja quase infinita, se não forem tomadas medidas destinadas a elevar a oferta, se a curva de custos estiver crescendo rapidamente, se a lei garantir a cada cidadão o melhor serviço médico possível, e se não existir nenhum método óbvio de racionamento, o que acontecerá? Não lembro de nenhum economista inglês ter colocado essas simples questões antes da implantação do sistema; depois de sua implantação, foram os próprios médicos e não, em primeiro lugar, os economistas que as levantaram”.

Cf. Roberts, *op. cit.*, página 116: “Nossa análise demonstrou que a medicina, ao se atrelar à ciência, adquiriu a propriedade da contínua expansão em velocidade crescente; que ela se alimenta e ao mesmo tempo é alimentada pela ambição profissional e por interesses de categoria; que este processo ganha mais ímpeto graças a seu próprio sucesso em promover o prolongamento da vida num estado de sobrevivência sustentada pelos medicamentos, em lugar de curar; e que outros fatores que contribuem para a expansão da medicina são a elevação dos padrões de vida e a emoção e o sentimento inseparáveis da expectativa da doença”.

[703](#)

*Ibid.*, página 136: “Um homem de oitenta anos com fratura na bacia exige internação imediata num hospital onde permanece por longo período. Por outro lado, uma pessoa que com breve internamento pode ser curada de um pequeno problema físico, o qual, no entanto, prejudica sua capacidade de trabalho, pode ter de esperar muito tempo para ser internada”. O Dr. Roberts acrescenta: “Este ponto de vista econômico da arte de curar pode parecer desumano. Tal acusação, de fato, se justificaria se nosso objetivo fosse o bem-estar do Estado encarado como uma entidade supra-humana; e nem é preciso dizer que o médico não está preocupado com o valor econômico dos seus pacientes. Nosso objetivo, entretanto, é o bem-estar dos membros do Estado; e, como nossos recursos são insuficientes para o tratamento de todas as doenças com a eficiência que, em condições mais felizes, o avanço da ciência nos possibilitaria, somos forçados a buscar um justo equilíbrio entre os benefícios diretos imediatos para o indivíduo e os benefícios futuros que reverteriam para ele”.

[704](#)

Ver Mark G. Field, *Doctor and Patient in Soviet Russia* (Cambridge: Harvard University Press, 1957).

[705](#)

Cf. E. M. Burns, “Social Insurance in Evolution”.

[706](#)

Como apontou, há algum tempo, J. R. Hicks, um dos estudiosos britânicos mais judiciosos desses assuntos (“The Pursuit of Economic Freedom”, em *What We Defend*, ed. E. F. Jacob [Oxford: Oxford University Press, 1942], página 105): “Uma das razões pelas quais temos índices elevados de desemprego... é uma consequência direta da nossa política social progressista; nossas estatísticas de desemprego são elaboradas em estreita conexão com a administração do auxílio-desemprego, e o direito a esse benefício é concedido de forma muito generosa”.

Ver Colin Clark, *Welfare and Taxation* (Oxford, 1954), página 25.

Cf. Barbara Wootton, “The Labour Party and the Social Services”, *Political Quarterly*, XXIV (1953), 65: “A futura organização dos serviços sociais implica algumas decisões mais precisas quanto à sua finalidade. Em particular, estarão eles destinados a contribuir para uma política de igualdade social? Ou serão tão-somente parte do programa nacional mínimo enunciado nos trabalhos iniciais dos Webh - medidas destinadas a garantir que ninguém morrerá de fome, ou ficará tão pobre que não possa consultar um médico, ou carecerá de uma educação rudimentar? São as respostas a essas perguntas que devem orientar todo o futuro dos nossos serviços sociais”.

Talvez seja útil lembrar aqui a doutrina clássica sobre esses assuntos, enunciada por Edmund Burke em *Thoughts and Details on Scarcity, Works*, V11, 390-391: “Sempre que um homem nada pode reivindicar com base nas normas do mercado e nos princípios da justiça, deve abandonar esse departamento para ingressar no da misericórdia”.

As melhores análises críticas que conheço das atuais tendências nesse campo estão sintetizadas no ensaio de W. Hagenbuch “The Rationale of the Social Services”, *Lloyds B. R.*, julho, 1953 (parcialmente reproduzido no Epílogo à obra do mesmo autor *Social Economics* [Cambridge: Cambridge University Press, 1958]), onde ele argumenta (páginas 9-12) que, “sem nos apercebermos, podemos estar resvalando para um sistema em que todos se tornarão permanentemente dependentes do Estado para certas necessidades básicas e, inevitavelmente, cada vez mais dependentes. Os serviços sociais não só já não se auto-eliminam como se autopropagam.(...) Certamente, existe uma diferença fundamental entre um regime em que poucos desafortunados recebem benefícios ocasionais e temporários para superar suas dificuldades e outro em que uma ampla fatia das rendas individuais é continuamente canalizada através do Estado. A ausência de qualquer relação direta entre aquilo com o qual o indivíduo contribui e aquilo que o indivíduo toma; a situação política que surgirá sempre que se discutir qualquer tipo de desigualdade na distribuição, bem como o paternalismo óbvio implícito em tudo isso, implicam um rápido desaparecimento daquele pequeno fluxo da renda nacional que não é canalizado para o fundo comum dos serviços sociais, além de um passo em direção ao completo controle de todas as rendas pelo Estado. (...) É possível, portanto, resumir o futuro conflito em termos de política de governo da seguinte forma: de um lado, podemos visar a um sistema de previdência social que elimine a pobreza empobrecendo a todos (ou enriquecendo a todos, dependendo do ângulo pelo qual se encare a questão), não concedendo benefícios - a menos que eles sejam universais - e socializando a renda

nacional. De outro lado, podemos visar a um sistema de serviços sociais que elimine a pobreza com a elevação, a um degrau superior, dos indivíduos que se encontram abaixo desta condição, concedendo benefícios seletivos a grupos de pessoas necessitadas, adotando-se o método de verificação de recursos ou das categorias de seguro, e aguardar o dia em que os serviços sociais não mais serão necessários porque o nível de vida, até dos grupos de mais baixa renda, estará acima da condição de pobreza”. Ver também, do mesmo autor, “The Welfare State and Its Finan-ces”, *Lloyds B. R.*, julho de 1958; H. Wilgerodt, “Die Krisis der sozialen Sicherheit und das Lohnproblem”, *Ordo*, Vol. VII (1955); H. Achinger, *Soziale Sicherheit*, e Roepke, *op. cit.*, Cap. IV.

[710](#)

Cf. o primeiro ensaio de E. M. Bufns citado acima na Nota 2, especialmente página 1.478.

[711](#)

P. Wiles, “Property and Equality”, em *The Unserviie State*, ed. G. Watson (Londres, 1957), página 100. Cf. também E. Dodds, “Liberty and Welfare”, em *The Unservi-le State*, especialmente página 20: “Tornou-se evidente que um monopólio estatal da Previdência Social tem certas conseqüências não liberais; estamos convencidos de que chegou a hora de instituir não simplesmente uma previdência social, mas uma previdência social variada e competitiva”.

[712](#)

“fazer tábula rasa” e por maior que seja o encargo já assumido, na minha opinião esse repúdio seria um ponto de partida inevitável para qualquer tentativa de criação de sistemas mais inteligentes.

[713](#)

Esta frase foi pronunciada por Joseph Wood Krutch numa palestra informal.

[714](#)

A epígrafe deste capítulo foi extraída de F. Guicciardini, “La decima scalata”, *Opere inedite*, ed. P. e L. Guicciardini (Florença, 1867), X, 377. A ocasião em que a observação foi feita e a interessante análise sobre taxaço progressiva, no século XVI, onde ela se situa, merecem um breve comentário.

No século XV, a República de Florença, que por duzentos anos gozara de um regime de liberdade individual no âmbito da lei de que não se tinha notícia desde os tempos de Atenas e Roma, caiu sob o domínio da família Mediei que, aos poucos, foi

conquistando poderes despóticos por meio de uma política com a qual conseguia o apoio das massas. Um dos instrumentos utilizados foi a taxaço progressiva, segundo narra Guicciardini em outro escrito (“Del reggimento di Firenze”, *Opere inedite*, II, 40): “Sabemos muito bem quanto os nobres e os ricos foram oprimidos por Cosimo e, no período subsequente, pelos impostos; e a razão - que os Médicis jamais admitiram - era que isto lhes oferecia um

[715](#)

A observação de Turgot, “Il faut exécuter l’auteur, et non le projet”, é reportada por F. Gentz, “Ueber die Hülfquellen der französischen Regierung”, *Historisches Journal*, III (1799), 138. O próprio Gentz comenta aí a respeito da taxaço progressiva: “Nun ist schon eine jede Abgabe, bei welcher irgend eine andere, als die reine (geometrische) Progression der Einkünfte oder des Vermögens zum Grunde liegt, jede, die sich auf das Prinzip einer steigenden Progression gründet, nicht viel besser als ein Strassenraub”. (Gentz, naturalmente, emprega aqui o termo “progressividade” para indicar o volume absoluto, e não proporcional, de impostos.)

[716](#)

[J.R. McCulloch], “On the Complaints and Proposals Regarding Taxation”, *Edinburg Review*, LVII (1833), 164. Este velho artigo foi em grande parte incorporado à versão ampliada e mais conhecida de *Treatise on the Principles and Practical Influence of Taxation and the Funding System*, do mesmo autor (Londres, 1845, página 142).

[717](#)

Ver K. Marx, *Selected Works*, ed. V. Adoratsky (Londres, s.d.), 1, 227. Como apontou L. von Mises (*Planning for Freedom* [South Holland, 111., 1952], página 96), a frase “tornarão necessárias novas investidas contra a velha ordem social” não aparece na versão original do *Manifesto Comunista*. Foi introduzida por Friedrich Engels na tradução para o inglês de 1888.

[718](#)

M. A. Thiers, *De ta propriété* (Paris, 1848), p. 319: “La proportionnalité est un principe, mais la progression n’est qu’un odieux arbitraire”.

[719](#)

J. S. Mill, *Principles* (1? ed., 1848), II, 353.

[720](#)

Análises recentes destas teses em favor da taxaço progressiva estão em E. D. Fa-gan,

“Recent and Contemporary Théories of Progressive Taxation”, *J. P. E.*, Vol. XLVI (1938), e E. Allix, “Die Theorie der Progressiv Steuer”, *Die Wirtschaftstheorie der Gegenwart*, Vol. IV (Viena, 1928).

[721](#)

Recordo-me de que o meu próprio professor, F. von Wieser, um dos fundadores da moderna análise da utilidade marginal e autor do termo “utilidade marginal” (*Grenznutzen*), considerava uma de suas maiores realizações ter descoberto a base científica da justa taxaço. O autor que neste sentido maior influência exerceu nos países de língua inglesa foi F. Y. Edgeworth; ver seus *Papers Relating to Political Economy* (Londres, 1925), II, especialmente 234-270.

[722](#)

Ainda em 1921, Sir Josiah Stamp (depois Lord Stamp) afirmava (*The Fundamental Principles of Taxation* [Londres, 1921], página 40) que “não foi senão depois que a teoria marginalista estava completamente elaborada em seus aspectos psicológicos que a taxa-

[723](#)

ço progressiva ganhou fundamentos realmente sólidos no que se refere aos princípios”. Mais recentemente, T. Barna, em *Redistribution of Incomes through Public Finance* (Oxford: Oxford University Press, 1945), página 5, ainda argumentava que, “dada a renda nacional total, a satisfação é maximizada mediante uma igual distribuição da renda. Este argumento baseia-se, por um lado, na lei da utilidade marginal decrescente da renda e, por outro, no pressuposto (baseado nos postulados da democracia política e não nos da economia) de que as pessoas com idêntico nível de renda têm a mesma capacidade de se satisfazer. Além disso, a doutrina atualmente aceita nega haver qualquer virtude na poupança (que uma renda elevada torna muito mais fácil) *enquanto houver desemprego*, caindo desse modo por terra a principal justificativa tradicional da desigualdade”.

[724](#)

Esta conclusão pode ser considerada profundamente arraigada, apesar da constante objeço de que, individualmente, a maioria tem opiniões definidas quanto à maior ou menor necessidade de um indivíduo. O fato de adotarmos uma posição a esse respeito não implica absolutamente que exista qualquer base objetiva para se decidir com quem está a razão quando as pessoas têm divergentes opiniões sobre a importância relativa das necessidades das diversas pessoas; tampouco pode haver qualquer indicio de ser possível um acordo entre elas.

[725](#)

*Stenographische Berichte der Verhandlungen... des preussischen Abgeordnetenhauses* (1898-99), II, 907: “Die allerheiligsten politischen Grundsätze der Gleichheit werden sich aber untreu, wenn wir and die Frage der Progressivsteuer herangehen. Da Verleugnet selbst die absolute Demokratie in Hunderttausenden von Stimmen ihre Grundsätze, wenn es sich darum handelt, den Reichen schärfer zu treffen”.

[726](#)

Ver em particular H. C. Simons, *Personal Income Taxation* (Chicago: University of Chicago Press, 1938), páginas 17 e seguintes. Cf. também A. T. Peacock, “Welfare in the Liberal State”, em *The Unservile State*, ed. G. Watson (Londres, 1957), página 117: “O apoio liberal a medidas como a taxaço progressiva não se fundamenta no conceito utilitarista de que uma libra adicional é mais ‘valiosa’ ou irá ‘proporcionar maior utilidade’ a um homem pobre do que pode proporcionar a um homem rico. Mas fundamenta-se em uma grande aversão à desigualdade gritante”.

[727](#)

Taxation Committee of the National Association of Manufacturers, *Facing the Issue of Income Tax Discrimination* (edição revista e ampliada, Nova Iorque, 1956), página 14.

N.T. - Ao câmbio de 1958.

[728](#)

D.G. Hutton, “The Dynamics of Progress”, em *The Unservile State*, páginas 184-185. Isso parece ser hoje reconhecido até nos círculos do Partido Trabalhista (ver, por exemplo, C. A. R. Crosland, *The Future of Socialism* [Londres, 1956], página 190).

[729](#)

A.M, Cartter, *The Redistribution of Income in Postwar Britain* (New Haven: Yale University Press, 1955); ver também *Income Redistribution and Social Policy*, ed. A. T. Peacock (Londres, 1954); e R. A. Musgrave, J. J. Carroll, L. D. Cooke L. Frane, “Dis-tribution of Tax Payments by Income Groups: A Case Study for 1948”, *National Tax Journal*, Vol. IV (1951).

[730](#)

O mais famoso destes prognósticos pessimistas é o de W. E. H. Lecky, *Democracy and Liberty* (nova edição; Nova Iorque, 1899), I, 347: “A taxaço excessivamente progressiva concretiza da maneira mais completa o perigo supremo da democracia, criando uma

situação em que uma classe impõe a outra uma carga com a qual eia própria não arca e obriga o Estado a vastos programas extravagantes, partindo do princípio de que os custos totais serão lançados aos ombros de terceiros”.

[731](#)

*Royal Commission on Taxation of Profits and Income, Second Report* (Londres: H. M. Stationery Office, 1954; Cmd. 9105), Seção 142.

[732](#)

Juiz White no processo *Knowlton versus Moore*, 178 U. S. 41 (1900), citado por Blum e Kalven, segundo indicado na Nota 1 acima.

[733](#)

E. R. A. Seligman, *Progressive Taxation in Theory and Practice* (2ª edição; Baltimore: American Economic Association, 1908), página 298.

[734](#)

Ver o *Report* citado acima na Nota 18, Seção 150.

[735](#)

Ver a detalhada análise no *Final Report of the Royal Commission on the Taxation of Profits and Income* (Londres: H. M. Stationery Office, 1958, Cmd. 9474), seções 186-207, especialmente 186: “O imposto progressivo incide necessariamente de maneira diferente tanto sobre os rendimentos regulares quanto sobre os eventuais”.

[736](#)

Merece menção o fato de que os autores que mais enfatizaram o alegado “esgotamento das oportunidades de investimento” estão agora exigindo que “a progressividade efetiva do imposto de renda seja fortalecida”, salientando que “o assunto que mais preocupa os políticos americanos hoje é a progressividade do nosso imposto de renda”; e afirmam com toda a seriedade: “Encontramo-nos numa situação em que cada *dólar marginal oriundo da arrecadação* pode, sem dúvida, proporcionar uma utilidade social muito maior que cada *dólar marginal oriundo do salário líquido*” (A. H. Hansen, “The Task of Promoting Economic Growth and Stability”, discurso pronunciado perante a National Planning Association, a 20 de fevereiro de 1956; mimeografado).

[737](#)

Este fato parece ter sensibilizado até um autor tão firmemente convencido da justiça da

taxação progressiva a ponto de pretender aplicá-la em escala internacional. Ver J. E. Meade, *Planning and the Price Mechanism* [Londres, 1948], página 40: “Assim, um autor de talento que é taxado em 19 *shillings* e 6*pence* por libra (i.e., 97,5%) deverá ganhar 200 libras se quiser dispor das 5 libras necessárias para pagar pela prestação de serviços domésticos. Pode, é claro, decidir fazer ele próprio o serviço de casa em lugar de escrever. Só se ele for quarenta vezes mais produtivo como escritor do que como trabalhador doméstico, será do seu interesse, do ponto de vista econômico, ampliar a divisão do trabalho e trocar seu produto pelo de um empregado doméstico”.

[738](#)

W. A. Lewis, *The Principia of Economic Planning* (Londres, 1949), página 30; esta argumentação parece ter sido usada primeiramente por L. T. Hobhouse em *Liberatism* (Londres, 1911), páginas 199-201, segundo o qual a justificativa de uma supertaxação se baseia em “uma séria dúvida de que algum indivíduo tenha para a sociedade valor remotamente comparável àquilo que alguns indivíduos logram obter”, e sugere que, “quando chegamos a uma renda de aproximadamente 5.000 libras anuais, estamos próximos do limite do valor industrial do indivíduo”.

[739](#)

Cf. Wright, *op. cit.*, página 96: “Devemos lembrar que nossa legislação sobre imposto de renda foi, em grande parte, elaborada e promulgada por pessoas que percebiam salários constantes, em benefício de quem percebe salários constantes”.

[740](#)

L. von Mises, *Human Action*, páginas 804-805. Cf. também Colin Clark, *Welfare and Taxation* (Oxford, 1954), página 51: “Muitos dos defensores de uma taxa elevada declaram-se sinceros adversários do monopólio; mas, se a taxa fosse menor e, em especial, se os lucros não distribuídos fossem isentos de impostos, surgiriam muitas empresas competindo ativamente com os velhos monopólios. Na realidade, os níveis correntes de taxa excessivamente altos são uma das principais razões do poderio atual dos monopólios”. Analogamente, Lionel Robbins (“Notes on Public Finance”, *Lloyds B. R.*, outubro de 1955, página 10) observa: “O fato de ter-se tornado tão difícil acumular uma fortuna, ainda que relativamente pequena, - provoca necessariamente as mais graves consequências no tocante à organização econômica; e não está de modo algum 'claro para mim se tais resultados são do interesse social. Não será o efeito inevitável disso tudo uma dificuldade cada vez maior de apresentar inovações - a não ser no âmbito das corporações já existentes - e o fato de que uma parcela cada vez maior da acumulação que vier a ser feita se dará dentro das grandes companhias, as quais, em geral como resultado de empreendimentos individuais no passado, conseguiram desenvolver-se antes do advento da era glacial da economia?”.

[741](#)

Ver Wright, *op. cit.*, páginas 96-103. Cf. também J. K. Butters e J. Lintner, *Effects of Federal Taxes on Growing Enterprises* (Boston: Harvard Graduate School of Business Administration, 1945).

[742](#)

Ver a reportagem publicada no *The New York Times* de 6 de janeiro de 1956, página 24.

[743](#)

Grande parte dos desperdícios relacionados a despesas de representação das empresas é consequência indireta da taxaço progressiva, uma vez que, sem este expediente, normalmente seria do máximo interesse de uma empresa remunerar seus executivos de modo a induzi-los a pagar suas despesas de representaço com seus próprios recursos. Bem maiores do que comumente se pensa são também as custas judiciárias causadas pela taxaço progressiva; cf. Blum e Kalven, *op. cit.*, página 431: “É impressionante a quantidade de horas de trabalho diário dos advogados na área tributária, decorrente do simples fato de a taxaço ser progressiva. É provável que a maior parte dos seus problemas seja provocada ou mesmo agravada por tal fato”.

[744](#)

A epígrafe do capítulo foi extraída de J. M. Keynes, *The Economic Consequences of The Peace* (Londres, 1919), página 220. Esse comentário de Keynes foi motivado por uma observação semelhante, atribuída a Lenin, de que “a melhor forma de se destruir o sistema capitalista é corromper a moeda”. Cf. também afirmativa posterior de Keynes em *A Tract of Monetary Reform* (Londres, 1923), página 45: “O capitalismo individualista de hoje, exatamente por deixar a poupança nas mãos do indivíduo que investe e a produção nas do indivíduo que emprega, *pressupõe* a existência de um padrão, estável de valor e não é eficiente - talvez mesmo não sobreviva - sem esse padrão”.

[745](#)

Cf. L. von Mises, *Human Action* (New Haven: Yale University Press, 1949), páginas 429-445.

[746](#)

Embora eu esteja convencido de que o moderno sistema bancário de crédito, da maneira como se desenvolveu, exige a criação de certas instituições públicas - a exemplo dos bancos centrais -, duvido que seja necessário ou mesmo conveniente que essas

**instituições (ou governo) detenham o monopólio da emissão de todos os tipos de moeda. O Estado tem, naturalmente, o direito de proteger a credibilidade da unidade monetária que ele (ou quem quer que seja) emite e, se emite “dólares”, por exemplo, tem o direito de impedir que outros emitam moedas do mesmo nome. E, como é sua função fazer valer os contratos, ele deve também determinar qual é o “valor legal” para o pagamento de qualquer obrigação contraída. Porém, parece não haver razão para o Estado proibir o uso de outros instrumentos de troca, sejam eles mercadoria ou moeda emitida por outro organismo, nacional ou estrangeiro. Uma das medidas mais eficazes para se proteger a liberdade individual deveria ser, na verdade, a adoção de constituições que proibam todas as restrições às transações em qualquer tipo de moeda ou metal precioso, em tempo de paz.**

[747](#)

**As mais importantes dessas variações temporárias e auto-reversíveis da demanda que as alterações monetárias tendem a causar são as variações da demanda relativa de bens de consumo e de investimento; este assunto não pode ser tratado aqui sem uma abordagem de todas as polêmicas acerca da teoria dos ciclos econômicos.**

[748](#)

**Ver a análise mais detalhada destes assuntos em meu livro *Monetary Nationalism and International Stability* (Londres, 1937).**

[749](#)

**Ver R. S. Sayers, *Central Banking after Bagehot* (Oxford, 1957), páginas 92-107.**

[750](#)

**Ver Colin Clark, “Public Finance and Changes in the Value of Money”, *E. J.*, Vol. LV (1945), e a análise de sua tese por J. A. Pechman, T. Mayer e D. T. Smith em *R. E. & S.*, Vol. XXXIV (1952).**

[751](#)

**No que concerne à França, isto naturalmente não leva em conta os efeitos da considerável depreciação ulterior (e conseqüente desvalorização) do franco francês no transcurso de 1958.**

[752](#)

**Não há índices contínuos disponíveis para o total desse período de duzentos anos, mas a tendência geral dos preços pode ser estimada com um confronto dos números apresentados por Elizabeth W. Gilboy, em “The Cost of Living and Real Wages in**

**Eighteenth Century England”, R. E. & S., Vol. XVIII (1936), e R. S. Tucker, em “Real Wages of Artisans in London, 1729-1935”, *Journal of the American Statistical Association*, Vol. XXXI (1936).**

[753](#)

**Essa afirmativa se baseia nos índices dos preços por atacado para os Estados Unidos (ver *Bureau of Labor Statistics Chart Series* [Washington: Government Printing Office, 1948], Tabela E-II).**

[754](#)

**Cf. W. Roepke, *Welfare, Freedom, and Inflation* (Londres, 1957).**

[755](#)

**Cf. meu ensaio “Full Employment, Planning, and Inflation”, *Review of the Institute of Public Affairs* (Melbourne, Victoria, Austrália), Vol. IV (1950); e a versão alemã em *Vollbeschäftigung, Inflation und Planwirtschaft*, ed. A. Hunold (Zurique, 1951); e F. A. Lutz, “Inflationsgefahr und Konjunkturpolitik”, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* (XCIII, 1957) e “Cost-and Demand-Induced Inflation”, *Banca Nazionale di Lavoro Quarterly Review*, Vol. XLIV (1958).**

[756](#)

**J. M. Keynes, *A Tract on Monetary Reform*, página 80.**

[757](#)

**O ensaio de Henry C. Simon com este título, originalmente publicado em *J.P.E.*, Vol. XLIV (1936), reeditado no seu *Economic Policy for a Free Society* (Chicago: University of Chicago Press, 1948).**

[758](#)

**Isto se aplica, pelo menos, aos instrumentos tradicionais da política monetária, embora não a medidas mais recentes como as alterações das exigências de reservas bancárias.**

[759](#)

**Os erros fatais começaram após a I Guerra Mundial na Grã-Bretanha com as tentativas de se restaurar o valor anterior da libra em vez de se procurar relacioná-lo ao valor do ouro em nova paridade correspondente ao seu valor reduzido. Além de não ser exigida pelos parâmetros do padrão-ouro, tratava-se de medida totalmente contrária aos melho-**

[760](#)

res ensinamentos da economia clássica. Cem anos antes, David Ricardo já dizia explicitamente, acerca de uma situação semelhante, que “jamais aconselharia um governo a restaurar ao par uma moeda que fora depreciada em 30%; recomendaria, como você propõe, embora não da mesma maneira, que a moeda fosse fixada no valor depreciado reduzindo o padrão, e que não se deixasse ocorrer mais nenhum desvio” (carta a John. Whea-tley, 18 de setembro de 1821, em *The Works and Correspondence of David Ricardo*, ed. P. Sraffa [Cambridge: Cambridge University Press, 1952], IX, 73).

[761](#)

Evidentemente, pode-se defender a liberação total das transações em ouro. Na verdade, seria talvez preferível ir muito além: provavelmente nada contribuiria mais parji a estabilidade monetária internacional do que um sistema em que as diferentes nações se obrigassem mutuamente, por tratado, a não levantar obstáculos de qualquer natureza à livre transação em moeda de outro país. (Provavelmente, também se justificaria permitir que os bancos de cada país operassem livremente em outros países.) Mas, embora essas medidas possam representar uma grande contribuição no sentido de restaurar um padrão internacional estável, o controle do valor desse padrão continuaria nas mãos das autoridades monetárias dos países mais fortes integrantes do sistema.

[762](#)

Cf. meu ensaio intitulado “A Commodity Reserve Currency”, *£. J.*, Vol. LIII (1943), reproduzido em *Individualism and Economic Order* (Londres e Chicago, 1948).

[763](#)

Ver meu ensaio *Monetary Nationalism and International Stability*.

[764](#)

Uma valiosa tentativa de corrigir esta posição foi feita recentemente por R. Turvey, na obra *Economics of Real Property* (Londres, 1957). Em obras anteriores, podemos citar a análise dos impostos municipais de E. Cannan, especialmente em *History of Local Rates* (2ª edição; Londres, 1912), e seu memorando em *Royal Commission on Local Taxation: Memoranda Chiefly Relating to the Classification and Incidence of Imperial and Local Taxes* (Londres: H. M. Stationery Office, 1899; Cmd. 9528); páginas 160-175, que ainda são as mais úteis no tocante às questões fundamentais.

[765](#)

Adam Smith, *Lectures on Justice, Police, Revenue and Arms* (proferidas em 1763), publicado por E. Cannan (Oxford, 1896), página 154.

[766](#)

Cf. M. Friedman e G. J. Stigler, *Roofs or Ceilings?* (Nova Iorque: Foundation for Economic Education, 1946); B. de Jouvenel, *No Vacancies* (Nova Iorque: Foundation for Economic Education, 1948); R. F. Harrod, *Are These Hardships Necessary?* (Londres, 1948); F. W. Paish, “The Economics of Rent Restriction”, *Lloyds B. R.*, abril de 1950, reproduzido na obra do mesmo autor *Post-War Financial Problems* (Londres,

1950) ; W. Roépke, *Wohnungszwangswirtschaft - ein europäisches Problem* (Düsseldorf,

1951) ; A. Amonn, “Normalisierung der Wohnungswirtschaft in grundsätzlicher Sicht”, *Schweitzer Monatshefte*, junho de 1953; e meus ensaios anteriores, *Das Mieterschutzproblem* (Viena, 1929) e “Wirkungen der Mietzinsbeschränkungen”, *Schriften des Vereins für Sozialpolitik*, Vol. CLXXXII (1929).

[767](#)

O exemplo foi dado por F. W. Paish no ensaio citado na nota anterior, página 79.

[768](#)

E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, I (Munique, 1950), 222.

[769](#)

Tentativas determinadas e sistemáticas de abolir todo o sistema de controle de aluguéis só foram feitas recentemente na Grã-Bretanha e na Alemanha. Nos Estados Unidos, este tipo de controle ainda existe na cidade de Nova Iorque.

[770](#)

Esta possibilidade freqüentemente é utilizada em várias partes do mundo para expulsar minorias raciais impopulares.

[771](#)

Sir Frederick Osborn, “How Subsidies Distort Housing Development”, *LloydsB. R.*, abril de 1955, página 36.

[772](#)

Sobre estes problemas, ver Turvey, *op. cit.*, e Allison Dunham, “City Planning: An Analysis of the Content of the Master Plan”, *Journal of Law and Economics*, Vol. 1 (1958).

[773](#)

Até que ponto o movimento de planificação urbana, sob a liderança de homens como Frederick Law Olmsted, Patrick Geddes e Lewis Mumford, se converteu em algo antieconômico, constituiria matéria para um interessante estudo.

[774](#)

Talvez se devesse dizer, para justificar os economistas britânicos, que dificilmente tais absurdos se teriam convertido em lei se as etapas decisivas de elaboração da legislação não tivessem coincidido com momentos em que tais economistas se dedicavam quase exclusivamente aos problemas da guerra e os planejadores urbanos tinham tempo e campo livre para transformar em legislação sua concepção de um mundo melhor para o pós-guerra. Quando a lei foi debatida, praticamente ninguém no Parlamento compreendia suas implicações e ninguém provavelmente previu que o ministro responsável utilizaria os poderes que lhe eram conferidos para decretar o completo confisco dos ganhos decorrentes de melhorias. Com referência à lei, ver Sir Arnold Plant, “Land Planning and the Economic Functions of Ownership”, *Journal of the Chartered Auctioneers and Estate Agents Institute*, Vol. XXIX (1949), e, como complemento da obra de R. Turvey já mencionada, seu artigo “Development Charges and the Compensation-Betterment Problem”, *E.J.*, Vol. LXII (1953), e meu artigo “A Levy on Increasing Efficiency”, *Financial Times* (Londres), 26, 27 e 28 de abril, 1949.

[775](#)

C. M. Haar, *Land Planning Law in a Free Society: a Study of the British Town and Country Planning Act* (Cambridge: Harvard University Press, 1951); cf. minha resenha desta obra em *University of Chicago IMW Review*, Vol. XIX (1951-52).

[776](#)

Tecnicamente falando, essa lei foi implementada dentro dos limites estabelecidos pelo ministro responsável, que, tendo sido autorizado a fixar os impostos de melhoria numa porcentagem do ganho representado pela melhoria, decidiu fixá-los em 100%.

[777](#)

Central Land Board, *Practice Notes* (First Series) (Londres: H. M. Stationery Office, 1949), páginas II e III.

[778](#)

Sir Ralph Enfield, “How Much Agriculture?”, *LloydsB. R.*, abril de 1954, página 30.

[779](#)

Talvez devamos lembrar, já que se trata de fato não muito conhecido, que também neste campo a inspiração para medidas de controle teria surgido na Alemanha. Cf. a obra de A. M. Schlesinger Jr. *The Age of Roosevelt: The Crisis of the Old Order, 1919-1933* (Boston, 1957), página 110: “Nos últimos anos da década de 20, Beardsley Ruml, da Fundação Laura Spelman Rockefeller, impressionado com um programa de controle agrícola que havia visto em aplicação na Alemanha, pediu a John Black, atualmente professor em Harvard, que investigasse a possibilidade de adaptação do programa ao problema agrícola americano. Em 1929, Black ultimou os detalhes do que chamou de plano voluntário agrícola nacional...”. (N. T. - Isto é, o poder público estabeleceria não só a área de cultivo como o próprio tipo de cultura.)

[780](#)

Cf. Hilde Weber, *Die Landwirtschaft in der volkswirtschaftlichen Entwicklung* (“Berichte über Landwirtschaft”, Sonderheft, N? 161 [Hamburgo, 1955]).

[781](#)

Sobre a utilização do conceito de “conservação do solo” apenas como pretexto para o controle econômico por parte do Estado, ver C. M. Hardin, *The Politics of Agriculture: Soil Conservation and the Struggle for Power in Rural America* (Glencoe, 111., 1952).

[782](#)

Sobre os problemas de países subdesenvolvidos e ajuda a seu desenvolvimento econômico, ver especialmente P. T. Bauer, *Economic Analysis and Policy in Underdeveloped Countries* (Cambridge: Cambridge University Press, 1958); S. H. Frankel, *The Economic Impact on Underdeveloped Societies* (Oxford, 1953); F. Benham, “Reflexiones sobre los países insuficientemente desarrollados”, *El Trimestre económico*, Vol. XIX (1952); e M. Friedman, “Foreign Economic Aid”, *Yale Review*, Vol. XLVII (1958).

[783](#)

O complemento disso é o fato, apontado em primeiro lugar, se não me engano, por F. W. Paish, de que hoje nos países ricos se paga muito mais aos agricultores do que se deveria, ao passo que nos países pobres se paga muito menos.

[784](#)

A importância, hoje reconhecida, da necessidade de desenvolver um excedente agrícola antes que a rápida industrialização possa provocar aumento da riqueza, foi muito bem exposta por K. E. Boulding no artigo citado na Nota 1 acima, particularmente na página 197 da reedição: “A chamada ‘revolução industrial’ não foi gerada por poucas e

**insignificantes transformações na técnica da indústria têxtil; foi filha direta da revolução agrícola, baseada no cultivo do nabo e do trevo, na rotatividade das lavouras e na melhoria na criação de animais, que se desenvolveu na primeira metade do século XVIII. O nabo, e não a máquina de fiar de múltiplos fusos, gerou a sociedade industrial”.**

[785](#)

**É significativo que, conforme ressaltou Anthony Scott em *National Resources: The Economics of Conservation* (Toronto: University of Toronto Press, 1955), página 37, “toda a escola de economia rural, e sua correlata, a ‘economia institucional’, em grande parte se tenha originado desta preocupação dos americanos”.**

[786](#)

**Cf. P. B. Sears, “Science and Natural Resources”, *American Scientist*, Vol. XLIV (1956), e “The Processes of Environmental Change by Man”, em *Man’s Role in Changing the Face of the Earth*, ed. W. L. Thomas Jr. (Chicago: University of Chicago Press, 1956).**

[787](#)

**Ver principalmente Scott, *op. cit.* Scott Gordon, “Economics and the Conservation Question”, *Journal of Law and Economics*, Vol. I (1958); e S. von Ciriacy-Wantrup, *Resource Conservation: Economics and Policies* (Berkeley: University of California Press, 1952).**

[788](#)

## **A Capacidade de Previsão Coletiva e Individual**

Os principais argumentos que convenceram as pessoas da necessidade de um controle central da conservação dos recursos naturais são que a comunidade tem interesse no futuro e capacidade de previsão maiores do que os indivíduos e, além disso, que a preservação de determinados recursos gera problemas diferentes dos provocados pela necessidade de prover ao futuro.

As implicações da idéia de que a comunidade tem maior interesse do que os indivíduos em prover ao futuro vão muito além dos problemas de conservação dos recursos naturais. A idéia não pressupõe apenas que certas necessidades futuras, como a segurança ou a defesa, só podem ser atendidas pela comunidade como um todo, mas também que para atender a necessidades futuras a comunidade geralmente deveria destinar uma proporção maior de seus recursos do que aquela que resultaria da soma das decisões individuais. Ou, conforme se afirma frequentemente, a comunidade deveria atribuir às necessidades futuras valor mais elevado (ou descontá-las a uma taxa de juros inferior) do que os indivíduos fazem normalmente. Esta afirmação, se fosse válida, sem dúvida justificaria o planejamento central

da maior parte da atividade econômica. Entretanto, não há nada em que se possa respaldar, exceto o julgamento arbitrário dos que a sustentam.

[789](#)

Cf. L. von Mises, *Socialism* (New Haven: Yale University Press, 1951), página 392; e Scott, *op. cit.*, páginas 82-85.

[790](#)

<sup>13</sup> Cf. minha obra *The Pure Theory of Capital* (Londres, 1941), capítulo VII, especialmente a nota da página 88.

<sup>14</sup> Ver Scott, *op. cit.*, página 8.

<sup>15</sup> *ibid.*, página 97.

[791](#)

Cf. Mill, *op. cit.*, páginas 94-95: “É no que diz respeito às crianças que as idéias de liberdade, quando mal aplicadas, realmente impedem ao Estado o cumprimento de seus deveres. Poderíamos pensar que os filhos são literalmente, e não apenas metaforicamente, parte do próprio indivíduo que os gerou, tanto a opinião pública teme a menor interferência da lei no controle absoluto e exclusivo dos pais sobre as crianças, mais que qualquer interferência em sua própria liberdade de ação; pois a humanidade, na maior parte, dá mais valor ao poder do que á liberdade. Examinemos, por exemplo, o caso da educação. Não pareceria óbvio que o Estado exigisse que todo cidadão recebesse certo nível de educação? (...) Se o Estado exigisse que cada criança tivesse uma boa educação, pouparia a si mesmo o trabalho de proporcioná-la. O governo poderia deixar que os pais buscassem esta educação onde e como quisessem, limitando-se a ajudar a pagar as taxas escolares das crianças mais pobres e encarregando-se da totalidade dos gastos das que não têm quem lhes pague a educação. As justas objeções ao ensino público não se aplicam à exigência de educação pelo Estado, mas à pretensão por parte do Estado de controlar a educação, o que é uma questão totalmente diferente”.

[792](#)

Historicamente, as necessidades do serviço militar compulsório para todos tiveram provavelmente um efeito muito mais decisivo no sentido de levar a maioria dos governos a tornar a educação obrigatória do que as necessidades do sufrágio universal.

[793](#)

[794](#)

Wilhelm von Humboldt, *Ideen zu einem Versuch die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen* (escrito em 1792, mas publicado na íntegra pela primeira vez em Breslau, 1851), Capítulo VI, resumo nas sentenças iniciais e na conclusão. Na tradução inglesa, *The Sphere and Duties of Government* (Londres, 1854), o resumo foi transferido para o índice.

[795](#)

Cf. Ludwig von Mises, *Nation, Staat und Wirtschaft* (Viena, 1919).

[796](#)

Milton Friedman, “The Role of Government in Education”, em *Economics and the Public Interest*, editado por R. A. Solo (New Brunswick, N. J.: Rútgers University Press, 1955).

[797](#)

Cf. G. J. Stigler, num trabalho ainda não publicado, “The Economic Theory of Education”.

[798](#)

Ver as interessantes propostas apresentadas por M. Friedman no ensaio citado na Nota 5 acima, que merecem estudo detalhado, embora possamos ter dúvidas quanto à viabilidade de sua aplicação.

<sup>8</sup> R. H. Tawney, *Equality* (Londres, 1931), página 52.

[799](#)

D. V. Glass, no volume que ele editou com o título *Social Mobility in Britain* (Londres, 1954), páginas 25-26; ver também a resenha do mesmo, feita por A. Curle, *New Statesman and Nation*, N. S., XLV11I (14 de agosto de 1954), 190, onde se sugere que “o dilema da educação é que o desejo de criar uma sociedade mais ‘aberta’ pode simplesmente originar uma sociedade que, embora sendo flexível no que concerne aos indivíduos, é tão rigidamente estratificada, com base no Q.-I. de cada um, como antes era pelo nível social da família em que nascia’”. Cf. também Michael Young, *The Rise of the Meritocracy, 1870-2033* (Londres, 1958).

[800](#)

Sir Charles P. Snow, citado na revista *Time* de 27 de maio de 1957, página 106.

[801](#)

D. Blank e G. J. Stigler, *The Demand and Supply of Scientific Personnel* (Nova Iorque, 1957).

[802](#)

É significativo que, na Inglaterra, onde as universidades eram corporações sustentadas por fundos privados, cada uma das quais composta por grande número de unidades autônomas, a liberdade acadêmica nunca tenha chegado a ser um problema tão sério como nos países onde as universidades eram instituições do governo.

[803](#)

Cf. M. Polanyi, *The Logic of Liberty* (Londres, 1951), especialmente página 33: “A liberdade acadêmica consiste no direito de cada um escolher os próprios assuntos de investigação, de conduzir a pesquisa independentemente de qualquer controle externo e de ensinar uma disciplina à luz das próprias opiniões”.

[804](#)

T. Jefferson para Joseph C. Cabell, a 3 de fevereiro de 1825, em *The Writings of Thomas Jefferson*, editado por H. A. Washington, Vol. VII (Nova Iorque, 1855), pág. 397. É preciso dizer que, ao se opor à liberdade acadêmica, Jefferson manteve uma atitude bastante coerente com sua posição geral sobre tais assuntos, a qual, à semelhança da maioria dos democratas doutrinários, o levava a se opor igualmente à independência dos juízes.

[805](#)

Cf. J. R. Baker, *Science and the Planned State* (Londres e Nova Iorque, 1945).

[806](#)

Não cabe aqui discutir o sistema educacional russo. Mas podemos dizer sucintamente que as principais diferenças entre o sistema americano e o russo pouca relação têm com a diferença da ordem social e que, na verdade, os russos meramente seguem uma tradição da Europa continental. Nos aspectos críticos, as realizações das escolas alemãs, francesas ou escandinavas justificariam a análise tanto quanto as da escola russa.

[807](#)

Ver John Jewkes, D. Sawers e R. Stillerman, *The Sources of Invention* (Londres, 1958).

[808](#)

<'> A epígrafe do posfácio foi extraída de Acton, *Hist. of Freedom*, página 1.

[809](#)

Isto ocorre há mais de um século e, já em 1855, J. S. Mill dizia (ver meu livro *John Stuart Mill and Harriet Taylor* [Londres e Chicago, 1951], página 216) que “quase todos os projetos dos reformadores sociais de hoje são realmente *libertiddas*”.

[810](#)

B. Crick, “The Strange Quest for an American Conservatism”, *Review of Politics*, XVII (1955), 365, afirma com razão que “o americano normal que se intitula ‘conservador’ é na verdade liberal”. Parece que a relutância desses conservadores em recorrer a essa denominação, mais adequada, só começou com o abuso do termo durante a época do “New Deal”.

[811](#)

A expressão foi empregada por R. G. Collingwood, *The New Leviathan* (Oxford: Oxford University Press, 1942), página 209.

[812](#)

O atual primeiro-ministro britânico Harold Macmillan escolheu este título para seu livro programático *The Middle Way* (Londres, 1938).

[813](#)

Ver Lord Hugh Cecil, *Conservatism* (“Home University Library” [Londres, 1912]), página 9: “O conservadorismo natural... é uma atitude contrária à mudança, que decorre em parte de certa desconfiança em relação ao desconhecido”.

[814](#)

Ver a reveladora descrição que o conservador K. Feilling faz de si mesmo em *Sketches in Nineteenth Century Biography* (Londres, 1930), página 174: “À direita, como um todo, tem horror a idéias, pois não é o homem prático, nas palavras de Disraeli, ‘aquele que põe em uso os erros de seus predecessores’? Por longos períodos de sua história, os direitistas indiscriminadamente resistiram a todos os avanços e, ao reclamar o respeito pelos antepassados, muitas vezes costumam reduzir a opinião ao preconceito individual do passado. Sua posição se tornará ainda mais fácil de ser defendida, porém mais complexa, se acrescentarmos que esta direita domina incessantemente a esquerda; que ela vive da constante inoculação de idéias liberais e desta forma sofre as conseqüências de uma situação de compromisso que nunca chega a ser definida.”

[815](#)

Espero que me desculpem por estar repetindo aqui as palavras com as quais, em outra situação, defini uma importante questão: “O principal mérito do individualismo que [Adam Smith] e seus contemporâneos defenderam é aquele de constituir um sistema no qual os homens maus podem ocasionar um mínimo de prejuízo. Trata-se de um sistema social que não depende para seu funcionamento de encontrarmos bons homens para dirigi-lo, nem de que todos os homens se tomem melhores do que são, mas de um sistema que utiliza homens em toda a sua variedade e complexidade, algumas vezes bons e algumas vezes maus, algumas vezes inteligentes e muitas vezes imbecis” (*Individualism and Economic Order* [Londres e Chicago, 1948], página 11).

[816](#)

Cf. Lord Acton em *Letters of Lord Acton to Mary Gladstone*, ed. H. Paul (Lon-

[817](#)

dres, 1913), página 73: “O perigo não é que uma classe não tenha capacidade de governar. Nenhuma classe tem capacidade de governar. A lei da liberdade tende a abolir o predomínio de uma raça sobre outra, de um credo sobre outro, de uma classe social sobre outra”.

[818](#)

J. R. Hicks falou com propriedade, quanto a esse assunto, da semelhança entre as “caricaturas do jovem Disraeli, de Marx e de Goebbels” (“The Pursuit of Economic Freedom”, *What We Defend*, ed. E. F. Jacob (Oxford [Oxford University Press, 1942], página 96). Sobre o papel dos conservadores a esse respeito ver também a minha Introdução à obra *Capitalism and the Historians*, por mim editada (Chicago: University of Chicago Press, 1934), páginas 19 e seguintes.

[819](#)

10 Cf. J. S. Mill, *On Liberty*, ed. R. B. McCallum (Oxford, 1946), página 83: “Na minha opinião, nenhuma comunidade tem o direito de obrigar outra a se civilizar”.

[820](#)

N.T. - Sidney e Beatrice Webb,

[821](#)

([820](#))> N.T. - *Fabian Society* - organização socialista fundada em 1884 na Inglaterra.

[822](#)

<\* N.T. - Referência ao “movimento progressista”, que se iniciou em 1910 e se cristalizou em 1911, com a fundação da Liga Nacional Republicana Progressista, base de sustentação da candidatura do ex-presidente Theodore Roosevelt, dissidente republicano e líder dos progressistas, à Presidência dos EUA na campanha de 1912.

## [823](#)

J. W. Burgess, *The Reconciliation of Government with Liberty* (Nova Iorque, 1915), página 380.

## [824](#)

Cf. Learned Hand, *The Spirit of Liberty*, ed I. Dilliard (Nova Iorque, 1952), página 190: “O espírito da liberdade é aquele que não tem total convicção de estar certo”. Ver também a famosa frase de Oliver Cromwell em sua *Letter to the General Assembly of the Church Of Scotland*, 3 de agosto de 1650: “Eu vos suplico, pelas entranhas de Cristo, pensai se não estaríeis errados”. É significativo que êssa seja provavelmente a frase mais conhecida do único “ditador” da história britânica!

## [825](#)

H. Hallam, *Constitutional History* (1827) (ed. “Everyman”), III, 90. Segundo se afirma freqüentemente, o termo “liberal” deriva do nome do partido dos *liberales* espanhóis no início do século XIX. No entanto, estou mais inclinado a acreditar que derive do termo utilizado por Adam Smith, por exemplo, em *W.o.N.*, II, 41: “o sistema liberal de livre exportação e livre importação” e página 216: “permitir que cada' homem persiga seu interesse pessoal à sua maneira, baseado na idéia liberal de igualdade, liberdade e justiça”.

## [826](#)

Lord Acton em *Letters to Mary Gladstone*, página 44. Cf. também sua opinião a respeito de Tocqueville em *Lectures on the French Revolution* (Londres, 1910), página 357: “Tocqueville era um Liberal da mais pura cepa - um liberal e nada mais, profundamente desconfiado da democracia e seus congêneres, igualdade, centralização e utilitarismo”. Também em *Nineteenth Century*, XXXIII (1893), 885. A afirmação de H. J. Laski ocorre em “Alexis de Tocqueville and Democracy”, em *The Social and Political Ideas of Some Representative Thinkers of the Victorian Age*, ed. F. J. C. Hearnshaw (Londres, 1933), página 100, onde ele diz: “Penso que é possível entender sua posição (Tocqueville) e a de Lord Acton a respeito do poder total considerando que eram os liberais mais autênticos do século XIX”.

## [827](#)

Já no começo do século XVIII, um observador inglês afirmava: “Praticamente nunca vi um estrangeiro vivendo na Inglaterra, fosse ele de origem holandesa, alemã, francesa, italiana ou

turca, que não se tornasse *Whig* em pouco tempo, depois de conviver conosco” (citado por G. H. Guttridge, *English Whiggism and the American Revolution* [Berkeley: University of Califórnia Press, 1942J, página 3).

[828](#)

Nos Estados Unidos, no século XIX, o uso do termo *Whig* infelizmente apagou da memória o-fato de que este mesmo termo, no século XVIII, representava os princípios básicos que pautaram a revolução, conquistaram a independência e moldaram a Constitui-

[829](#)

Lord Acton, *Lectures on Modern History* (Londres, 1906), página 218 (modifiquei ligeiramente o texto de Acton para resumir o sentido de sua afirmação).

[830](#)

Cf. S. K. Padover na sua Introdução a *The Complete Madison* (Nova Iorque, 1953), página 10: “Na terminologia moderna, Madison seria rotulado como liberal centrista e Jefferson como um radical”. Isto é correto e importante, embora devamos recordar que E. S. Corwin (“James Madison: Layman, Publicist and Exegete”, *New York University Law Review*, XXVII [1952], 285) fale na “rendição [final de Madison] à influência do radicalismo de Jefferson”.

[831](#)

Cf. a profissão de fé política do Partido Conservador britânico, *The Right Road for Britain* (Londres, 1950), páginas 41-42, que declara, justificadamente, que “esta nova concepção [dos serviços sociais] foi aperfeiçoada pelo governo de coalizão com uma maioria de ministros conservadores e a plena aprovação da maioria conservadora na Câmara dos Comuns.(...) Nós estabelecemos o princípio para os sistemas de pensões, licença, salário-desemprego, indenização em caso de acidentes de trabalho e um sistema nacional de saúde”.

[832](#)

A. Smith, *W.o.N.*, 1, 432.

[833](#)

*Ibid.*