

O OUTRO LADO DA BIBLIOTECA: BREVE ENSAIO EM HOMENAGEM AO DIPLOMATA BRASILEIRO ROBERTO CAMPOS

Amanda Flávio de Oliveira

PRIMEIRO ATO: ROBERTO CAMPOS



Roberto Campos era um corajoso.

Ter a coragem de dizer o que precisa ser dito, mesmo que se trate de uma verdade dolorosa e inconveniente, de forma culta e ao mesmo tempo acessível, e em uma situação em que a narrativa dominante cultua fantasias, é virtude escassa e reservada a muito poucos. Campos não se acanhou em identificar e evidenciar caminhos ruins que o Brasil vinha tomando em seu tempo, cujos efeitos poderiam vir a ser graves a médio e longo prazos, chamando à realidade discursos pegajosos porque populistas e inconsequentes. E Campos o fez em uma época em que não existiam as redes sociais, as quais, de certa forma, foram abrindo espaço para liberdade de expressão fora da mídia tradicional e do discurso dominante e autorizado por esta. Campos ocupava os espaços tradicionais de comunicação com uma perspectiva de análise destoante do prevalente, mas carregado de discernimento e preocupação.

Se a Constituição de 1988 já nasceu inadequada em muitos aspectos, alinhada a ideias que àquele tempo ruíam mundo afora porque desacertadas, o Brasil teve o privilégio de contar, na Assembleia Constituinte, com uma voz lúcida e profética, que desde aquele tempo jogava luzes sobre o despropósito e as consequências negativas para o país que decorreriam de algumas das ideias incorporadas. Homem público responsável não tolera populismos e oportunismos. Campos não os tolerou e sua

consternação pelas ruins escolhas que o país fazia foi reiteradamente registrada em vídeo e em publicações. Conhecer suas ideias evidencia, mais de 30 anos depois, a tragédia anunciada.

Em um cenário de euforia quase juvenil, construiu-se, em 1988, uma suposta “Constituição Cidadã”, que tem por marco central o impreciso princípio da “dignidade da pessoa humana”, alça *anseios sociais* à categoria de direitos fundamentais, resguarda grupos de interesse, estatiza o que não se deve estatizar, em uma retórica de “justiça social” pela Lei despreocupada com os incentivos perversos que se criava e com os custos impostos à própria sociedade por aquele Texto.

A partir dela, construiu-se e se consolidou uma narrativa que veio a se disseminar pelo mundo jurídico nacional: da Academia, aos livros e às decisões judiciais, passando pela atuação dos demais Poderes, somos todos muito credores do Estado... e ele deve nos prover tudo o que desejamos, sem que precisemos necessariamente nos preocupar com nossas próprias responsabilidades.

Relativizar os direitos de liberdade, a separação de poderes, os limites e a imperiosa necessidade de autocontenção do Estado tem seu preço. Três décadas de prática constitucional já revelaram o quão alto ele é. Ainda assim, contra as evidências, a narrativa impera. Resistente, a retórica social descompromissada com consequências persiste, mesmo que os padrões de pobreza, miséria, acesso a serviços básicos, à formação educacional digna revelem seu fracasso contundente nas entregas prometidas à sociedade. Foi Roberto Campos quem advertiu para a obviedade esquecida de que *não se consegue abolir o subdesenvolvimento por Decreto*¹... e decerto discursos bonitos embora vazios não propiciaram dignidade aos brasileiros. Mas a biblioteca prevalente segue lá, reluzente, exponencialmente crescente,

¹ A afirmação pode ser encontrada no seguinte livro, recomendado fortemente pela autora: CAMPOS, Roberto. *A Constituição contra o Brasil*. LVM Editora. Edição do Kindle.

impondo-se e impedindo com zelo qualquer espécie de confronto de ideias.

Na ocasião em que se homenageia Roberto Campos convida-se o leitor a conhecer a existência de um possível outro lado da biblioteca, que sustenta muitas das análises por ele àquele tempo realizadas e que segue sendo negligenciada nos espaços de estudo e reflexão brasileiros há muitas décadas. Descobri-lo pode ser surpreendentemente libertador².

SEGUNDO ATO: O OUTRO LADO DA BIBLIOTECA

Estudantes de graduação em Direito, formados a partir da década de 1990 no Brasil, foram, em sua larga maioria, instruídos sob a perspectiva de que direitos individuais eram insuficientes como espécies de direitos humanos, de que a economia de mercado gera pobreza e opressão, de que o Estado e a sociedade, ao longo do século XX, haviam percebido essa circunstância e se disposto a assumir uma mudança de percurso. A essa historinha triste, portanto, a dogmática jurídica acrescentava um capítulo de otimismo: o Estado de Bem-Estar Social desponta como solução para esses problemas.

A intervenção do Estado no domínio econômico passa então a ser o centro do debate. As Constituições, desde Weimar e o México (no início do século XX), instituíram Capítulos destinados a cuidar disso. Atuando como empresário ou como regulamentador e regulador da economia, o Estado se incumbiria de propiciar desenvolvimento econômico, desenvolvimento humano, igualdade real entre os indivíduos, acesso e dignidade. A proposta era irrecusável.

1) DIREITOS SOCIAIS³

² A autora prestou recente homenagem ao Roberto Campos em artigo publicado na Plataforma WebAdvocacy: <https://webadvocacy.com.br/2022/02/13/constituicao-da-republica-33-anos-razoes-para-comemorar-ou-que-falta-faz-roberto-campos/>

³ O tema foi desenvolvido em: OLIVEIRA, Amanda Flávio de; RAGE, Paulo.

No campo dos direitos fundamentais, o novo papel do Estado fez-se presente de forma medular. Aos direitos humanos negativos, de liberdade, propriedade, à vida, o Estado passaria a agregar o reconhecimento de direitos positivos. Isso significava que o Estado passaria a se ocupar de fazer “justiça social”, ao consagrar como direitos humanos o lazer, a educação, o transporte, a moradia, a saúde, entre tantos outros que logo a doutrina (e as teses de doutorado, e as dissertações de mestrado) passaram a identificar como *implícitos* no Texto Constitucional.

Embora do ponto de vista da narrativa o movimento pareça nobre e irrecusável, do ponto de vista pragmático ele se revelava perigosamente ousado. É que o Estado passou a reconhecer como “direitos” a entrega de condições que somente são realizadas no mercado, por meio da prestação de serviços. Roberto Campos esclarece o problema ao denominar os direitos individuais de “garantias não onerosas” e os direitos sociais de “garantias onerosas”⁴. Ou, em outros termos, o Estado assumia a responsabilidade de propiciar acesso a serviços a todos os indivíduos.

Isso seria viável não fossem as circunstâncias da realidade implacável envolvidas: o Estado é um péssimo gestor e esses direitos têm preço e requerem gastos. Ao extenso rol de direitos não se vinculou limites ou expectativas de obtenção de recursos. Para piorar, o cenário de euforia criou uma expectativa generalizada de que o acesso a esses serviços se daria no mais alto patamar (ou dentro das expectativas individuais de acesso, o que dá na mesma). Seria inevitável, portanto, que as receitas públicas aumentassem, e o Estado “crescesse” para dar conta das novas atribuições.

Embora no Brasil da década de 2020 tudo isso tenha

Precisamos conversar sobre direitos sociais. Jota: Coluna Livre Mercado. 14 de março de 2019. Endereço: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/livre-mercado/precisamos-conversar-sobre-direitos-sociais-14032019>.

⁴ Op. Cit.

resultado em explosão de litígios, carga regulatória elevada, carga tributária igualmente elevada, para mencionar apenas alguns dos itens objetivamente mensuráveis, o sentimento generalizado é de prestação insuficiente de direitos... e os padrões de pobreza e miséria seguem resistentes, o Brasil vem despencando no *ranking* de maiores economias do mundo, os resultados do PISA⁵ indicam níveis sofríveis de padrão de nossa educação.

Enfrentar com maturidade o tema dos direitos sociais deveria se constituir em compromisso urgente dos acadêmicos, dos Tribunais, do Parlamento e do Executivo. Discernir entre anseios e objetivos legítimos de um povo e as consequências e custos sociais de considerá-los direitos humanos constitucionalizados é tarefa ainda pendente, para o qual o outro lado da biblioteca pode oferecer grandes subsídios para reflexão.

2) REGULAÇÃO E INTERESSE PÚBLICO

Para a prestação de serviços aptos a propiciar a dignidade humana almejada, o Estado poderia atuar, basicamente, em duas frentes: ele próprio oferecendo o serviço, como agente econômico, ou regulando e regulamentando o setor, assegurando-se que metas sociais fossem atingidas.

A atuação direta do Estado na economia (o Estado-Empresário), em pouco tempo mostrou sua inadequação, e o processo de transferência à iniciativa privada dos serviços anteriormente prestados pelo poder público, pela via da concessão ou da privatização, transcorreu como uma grande onda em diversos países. No Brasil não foi diferente.

⁵ O PISA é uma iniciativa da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico que avalia as políticas educacionais dos países em caráter comparativo. Confira mais em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/pisa/resultados> O tema já foi melhor explorado aqui: OLIVEIRA, Amanda Flávio de; NOGUEIRA, Alexandre. Precisamos falar sobre direito à educação no Brasil. Jota: Coluna Livre Mercado. 25 de abril de 2019. Endereço: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/livre-mercado/precisamos-falar-sobre-direito-a-educacao-no-brasil-25042019>.

Embora a Constituição de 1988 revelasse um leque generoso de compromissos estatais de acesso a serviços aos indivíduos, na década de 1990 conheceu-se um amplo movimento de transferência à iniciativa privada de sua prestação. O aceno ao reconhecimento de que a iniciativa privada tem condições de prestar melhor os referidos serviços foi recebido com crítica por parcela considerável dos *intelectuais* brasileiros, que criticavam a medida por supostamente “destruir patrimônio público”, por razões ideológicas, ao rotular a medida pragmática de adesão ao “neoliberalismo” seja lá o que se queria dizer com essa expressão, tão mencionada como vazia de significado.

Se cumprir o compromisso constitucional era o objetivo, os teóricos menos resistentes ao movimento descreviam a necessidade de atrair investimentos para o país, mas não representando um “lavar de mãos” do Estado: ele deixaria de atuar diretamente para ser subsidiário, regulador, árbitro de interesses privados.

Mas se a expectativa de direitos é alta, o Texto Constitucional sustenta e o discurso dominante ajuda, a “regulação” é tudo, menos autocontida. As décadas de implementação do modelo de agências reguladoras no Brasil resultaram em uma explosão normativa incontestável e já mensurada⁶. Com ela, vieram o indesejável aumento de custo de se empreender no Brasil, inevitavelmente refletido no preço (alto) e acesso (baixo), desestímulo ao investimento privado, desperdício de recursos.

Ao fracasso da regulação não se seguiu uma atitude de repensá-la, mas de buscar identificar “culpas” pontuais: se a regulação *tal* não funcionou, isso ocorreu porque ela não foi bem desenhada... e à *tal* regulação acrescenta-se nova regulação, “aprimorando-a”, em uma espiral regulatória sem fim.

Sob as bases da regulação, todavia, repousam premissas inafastáveis que já foram confrontadas por estudos sérios. A ideia de que o regulador é benevolente, detém todas as

⁶ Confira: <https://infogov.enap.gov.br/regbr/fluxo-regulatorio>

informações necessárias, tem expertise e excelência e será infalível no propósito de desenhar a melhor condução de uma falha de mercado identificada desafia a realidade e é objeto de estudo da Escola da Escolha Pública, praticamente uma desconhecida das aulas de direito público ou de teoria geral do Direito no país⁷.

A Escola da Escolha Pública enfrenta um tema central e muito caro à teoria regulatória, especificamente a concepção de *interesse público*. Para ela, esse conceito, tão explorado em abstrato, no plano da concretude não conduziria o regulador à identificação de algo objetivamente ansiado pela sociedade, tampouco o interesse público seria unívoco e indiscutível nos casos concretos. Conhecer esses estudos inevitavelmente reposiciona expectativas quanto ao que o Estado é capaz de oferecer. Eis outra prateleira da biblioteca ainda pouco iluminada ou conhecida.

3) RIQUEZA

Embora com aparência de neutralidade, todo o movimento rumo a uma proposta de Estado de Bem-Estar social implementado por meio da Constituição possui um arcabouço ideológico bastante forte. Nesse contexto, alguns conceitos adquirem significados próprios, mesmo que insustentáveis pelo conhecimento.

As noções de *empresa privada* e *empresário* são exemplos disso. Na narrativa dominante, *empresa* e *empresário* revelam-se circunstâncias a exigirem limite e controle estatal. Ocorre que se toma uma espécie desses modelos como o todo. No discurso predominante, esses dois temas são associados ao agente econômico detentor de uma parcela considerável do mercado em que atua, desconsiderando-se as evidências que indicam que a

⁷ O tema foi melhor tratado aqui: OLIVEIRA, Amanda Flávio de. *O mito do regulador infalível*. Disponível em: <https://webadvocacy.com.br/wp-content/uploads/2021/05/O-mito-do-regulador-infalivel.pdf> Um bom resumo inicial para interessados no tema pode ser encontrado aqui: BUTLER, Eamonn. *Escolha Pública: um guia*. São Paulo: Bunker Editorial, 2015.

maioria esmagadora das empresas e dos empresários no Brasil classificam-se dentro do modelo de micro e pequenas instituições⁸. Ao se falar em *empresa*, logo se imagina a monopolista; ao se falar em *empresário*, refere-se ao homem de negócio badalado das mídias. Eles são, contudo, uma parcela ínfima do real ser humano e da real instituição por trás desses rótulos, no Brasil.

O mesmo ocorre com o conceito de *riqueza*. Para sustentar os generosos anseios sociais atribuídos ao Estado como responsável pelo seu atendimento, não raro fundamenta-se na ideia atécnica de que “o Brasil é um país rico por natureza”. Certamente fazendo-se referência às riquezas naturais do Brasil, a ideia é utilizada como legitimadora de expectativas de seu povo.

Roberto Campos desmascarou a falácia ao afirmar que o minério sob a terra não constitui riqueza em si⁹. Toda a suposta *riqueza* brasileira convola-se em *riqueza* efetiva para as pessoas somente a partir de sua exploração e transformação. Ouro, ferro, inexplorados, não resolvem em nada a fome do povo, tampouco melhoram suas condições de vida.

Debruçar-se racionalmente sobre conceitos econômicos que o Direito utiliza com o objetivo de criação de (des)incentivos aos comportamentos humanos por meio de normas e políticas é também um lado da biblioteca ainda pouco explorado.

4) DESIGUALDADE SOCIAL

Tema badalado nos discursos políticos, a desigualdade social do país é sempre invocada como razões para o Estado agir. O problema está, contudo, na utilização da desigualdade social

⁸ Sobre o enviesamento dessa concepção e suas consequências no direito do consumidor brasileiro, recomenda-se: BODART, Bruno. Uma Análise Econômica do Direito do Consumidor: Como Leis Consumeristas Prejudicam os Mais Pobres Sem Beneficiar Consumidores. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/7523>

⁹ Confira: CAMPOS, Roberto. *A Técnica e o Riso*. APEC, 1976.

como fundamento de políticas públicas: é que políticas que assim se fundamentem podem ter a capacidade de gerar mais distorção e pobreza... e permite reduzir a desigualdade pelos motivos errados, ao empobrecer toda a sociedade.

Há mais de século Bastiat advertiu para os riscos de se perverter a lei ao colocá-la a serviço de uma fraternidade forçada¹⁰, Friedman há décadas evidenciou os efeitos indesejados de políticas com esse propósito,¹¹, é famoso um vídeo da Primeira Ministra Margareth Thatcher¹² advertindo para o resultado oculto mas real dessas políticas. Mas o apelo da expressão é forte demais para o convite à razão.

O foco na desigualdade como fundamento para políticas públicas parte de uma premissa equivocada de que existe um volume tal de riqueza predefinido, ela já está (mal) distribuída, e que se deve tirar de uns para dar para os outros. Além dos (des)incentivos relevantes que uma tal política gera, da concepção equivocada de funcionamento da economia e da produção de riqueza que ela revela, inúmeras políticas concretas já foram produzidas, em diferentes países capitalistas, com base nessa concepção, e já produziram material para vasto estudo empírico sobre o erro dessa solução.

Advirta-se, a esse aspecto, para a imperiosidade de se preocupar com a redução da *pobreza*, esse, sim, o mal a ser eradicado do planeta. Desviar o fundamento das políticas públicas da desigualdade e colocá-lo na eliminação da pobreza gera, por consequência, um inevitável repensar da forma de atuação do Estado, e os resultados certamente são mais animadores.

ATO FINAL: VIRTUOSIDADES *VERSUS* EXPERIÊNCIA

O desprestígio à técnica e às evidências, na trajetória

¹⁰ BASTIAT, Claude Frédéric. *A lei*. São Paulo: LVM Editora.

¹¹ Um bom livro para quem quer iniciar nas leituras sobre o tema é FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e Liberdade*. 1ª ed., São Paulo: LTC; 2014.

¹² Assista em <https://www.youtube.com/watch?v=YIkNJyIE0rA>

recente de prática constitucional, legal e institucional brasileira, tem custado caro à população. Ao aumento das expectativas e das promessas vê-se um correspondente crescimento de pobreza, insatisfação e frustrações. A experiência contundente ainda não foi hábil e confrontar o discurso das virtuosidades.

Thomas Sowell, lúcido pensador contemporâneo americano, faz um chamado à análise crítica sobre o discurso predominante dos “intelectuais” de nossos tempos: em sua concepção, a exaltação que eles fazem da “razão”, além de se revelar inconsequente, porque a ela não se segue o dever de prestar contas sobre a solução que apregoam, frequentemente é direcionada a opinar em relação a temas sobre o qual nada conhecem¹³.

Resgatar o valor da experiência, investir em conhecer e interpretar evidências e consequências de ações humanas, duvidar de discursos bonitos mas vazios em sua capacidade de gerar resultados promissores constituem desafios brasileiros da atualidade. Roberto Campos concordaria.



REFERÊNCIAS

- BASTIAT, Claude Frédéric. *A lei*. São Paulo: LVM Editora.
- BODART, Bruno. *Uma Análise Econômica do Direito do Consumidor: Como Leis Consumeristas Prejudicam os Mais Pobres Sem Beneficiar Consumidores*. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/7523>
- BUTLER, Eamonn. *Escolha Pública: um guia*. São Paulo: Bunker Editorial, 2015.
- CAMPOS, Roberto. *A Constituição contra o Brasil*. LVM

¹³ SOWELL, Thomas. *Os intelectuais e a sociedade*. São Paulo: Realizações Editora, 2009.

- Editora. Edição do Kindle.
- CAMPOS, Roberto. *A Técnica e o Riso*. APEC, 1976.
- FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e Liberdade*. 1ª ed., São Paulo: LTC; 2014.
- OLIVEIRA, Amanda Flávio de. *Constituição da República, 33 anos: razão para comemorar? (ou Que falta faz Roberto Campos)*. Disponível em: <https://webadvocacy.com.br/2022/02/13/constituicao-da-republica-33-anos-razoes-para-comemorar-ou-que-falta-faz-roberto-campos/>
- OLIVEIRA, Amanda Flávio de. *O mito do regulador infalível*. Disponível em: <https://webadvocacy.com.br/wp-content/uploads/2021/05/O-mito-do-regulador-infalivel.pdf>
- OLIVEIRA, Amanda Flávio de; RAGE, Paulo. *Precisamos conversar sobre direitos sociais*. Jota: Coluna Livre Mercado. 14 de março de 2019. Endereço: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/livre-mercado/precisamos-conversar-sobre-direitos-sociais-14032019>.
- OLIVEIRA, Amanda Flávio de; NOGUEIRA, Alexandre. *Precisamos falar sobre direito à educação no Brasil*. Jota: Coluna Livre Mercado. 25 de abril de 2019. Endereço: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/livre-mercado/precisamos-falar-sobre-direito-a-educacao-no-brasil-25042019>.
- SOWELL, Thomas. *Os intelectuais e a sociedade*. São Paulo: Realizações Editora, 2009.