

---

## Permanência da capacidade interventora, na transição do Estado moderno para o Estado nacional

---

*Valter Pires Pereira\**

Poderíamos iniciar o texto tecendo considerações conceituais sobre as prerrogativas de poder concernentes ao Estado moderno, mas preferimos logo apreender o significado de prerrogativas no sentido de atributos essenciais de poder, característicos do princípio da soberania, assentados como normas fundamentais inerentes ao cargo ou função e exercidos por alguém, em detrimento de outrem, mediante concessão legitimada através de pacto social historicamente determinado.

A partir dessa aceção relacionada com os procedimentos decisórios inerentes aos poderes instituídos, mormente destinados à solução de problemas ou impasses concernentes a direitos e obrigações públicas e privadas, certamente estaremos considerando outros aspectos pertinentes ao princípio da soberania, tais como os requisitos de validade, legitimidade e legalidade, fundamentais para a institucionalidade do ato normativo, como parte do exercício das práticas interventoras do Estado moderno, especialmente aquelas concernentes às interrelações econômicas.

É por este ângulo que faremos algumas considerações sobre a transição das prerrogativas político-econômicas do Estado moderno para o Estado nacional, especialmente em relação aos aspectos político-jurídicos, balizadores das expectativas econômicas características dessas formações sociais.

A formação do Estado moderno foi também um processo de sistematização da política econômica, compreendendo como tal a unificação da moeda, do sistema fiscal e aduaneiro e a proteção do comércio e das manufaturas, inclusive sob o aspecto de proteção à propriedade, apoiando-se em normas jurídicas positivas e viabilizando-se através de uma burocracia especializada e, portanto, profissional.

Abstraímos de Max Weber que a formação e prosperidade do capitalismo compreende as interrelações necessárias entre economia e política, de tal sorte que implica a construção de algumas identidades funcionais básicas entre soberanos, magistrados e juristas, capazes de fundamentar e racionalizar as

\* Professor Adjunto do Departamento de História, da Universidade Federal do Espírito Santo. Doutor em História Econômica pela Universidade de São Paulo.

prerrogativas de domínio, e assim configurar as normas positivas convenientes ao Estado moderno.

Da mesma forma, estabeleceram-se identidades entre soberanos, humanistas e racionalistas, com reflexos sobre a especialização da base burocrática e racionalização do desempenho dos cargos e ofícios públicos, com recurso à qualificação técnica e administrativa, peculiarmente por meio de cursos de formação jurídica.

A conclusão de Max Weber é que esta aliança entre o Estado e a jurisprudência formal favoreceu a formação do capitalismo.<sup>1</sup>

No nível político-jurídico, a organização administrativa assentada em normas estáveis não só assegura a disciplina interna, a ordem, a previsibilidade, mas sobretudo a continuidade da propriedade e do Estado, bem como a preservação privilegiada da capacidade coatora na relação de dominação de alguns sobre todos os demais, compreendendo os diferentes segmentos da sociedade civil submetida à soberania do Estado moderno, situação que fica muito bem dissimulada no discurso construído à luz de valores como legalidade e legitimidade da norma.

O Estado moderno consiste, portanto, numa construção institucional detentora de meios ou instrumentos singulares de gestão político-administrativa, considerados como prerrogativas, implementadas por uma burocracia civil e militar.<sup>2</sup>

Desde a época do Renascimento, o absolutismo e a burocracia profissional foram triunfantes e interdependentes: o soberano acercara-se de súditos privilegiados, devotos e confiáveis, investidos de funções pú-

blicas como ministros, conselheiros, magistrados, e demais servidores, em geral, provenientes da nobreza, que fora enfraquecida como referência estamental de poder político, no processo da formação do Estado moderno.<sup>3</sup>

Referindo-se aos séculos XVII e XVIII, Schumpeter descreve a constante busca de instrução por parte dos jovens que se preparavam para a burocracia pública, cujos conhecimentos podiam ser encontrados em tratados sistemáticos, produzidos pela erudição acadêmica, ou em outros textos produzidos por servidores públicos, que dispunham do domínio dos fatos.<sup>4</sup>

A aliança entre os soberanos interesses, necessários à reprodução da ordem e à continuidade do Estado moderno, e os interesses concernentes à produção e à circulação de mercadorias e metais preciosos proporcionou a consolidação de uma política econômica de caráter centralizador, cujos pilares foram as concessões para explorações territoriais e operacionalização de monopólios comerciais privilegiados, bem como a proteção de manufaturas.

Foi essa comunhão de interesses que viabilizou o controle fiscal e a legitimação das providências político-administrativas em prol do saldo favorável da balança comercial, anteriormente identificado como reservas de metais preciosos.

Além do significado social peculiar às relações comerciais, particularmente quanto ao suprimento das necessidades do mercado interno, o estrito interesse do lucro também se refletiu no plano político, animando a perspectiva do fortalecimento do poder do Esta-

do, pela ampliação da capacidade tributária aplicada sobre os serviços, inclusive quanto ao espírito da auto-suficiência, condizente com as providências político-administrativas em prol da obtenção do saldo positivo na balança comercial.<sup>5</sup>

Embora submetidas a uma relação de dominação, as práticas mercantilistas influenciaram a confluência entre interesses públicos e privados, pois a satisfação dos interesses mercantis se tornara viável a partir de concessões, feitas preferencialmente aos *nacionais*,<sup>6</sup> inclusive porque tornava mais eficaz a exortação, já que as fontes tributárias eram o principal manancial do tesouro e verdadeiro sustentáculo do Estado.

Entretanto, esse processo político-econômico preservou a prevalência dos interesses e necessidades do Estado moderno, às vezes confundidos com o interesse público, e, simultaneamente, condicionou os interesses sociais gerais e até as iniciativas privadas às necessidades financeiras do Estado.

As finanças públicas dependiam dos fatores conjunturais políticos e econômicos e da eficácia das atribuições fiscais desempenhadas pela burocracia, prevalecendo, assim, uma tendência conservadora, pois, raramente, os governos se dispunham a reformular o sistema tributário e a renunciar a direitos ou contribuições fiscais, ainda que fossem opressivos ou politicamente incômodos.<sup>7</sup>

O Estado moderno constituiu-se como uma ordem política aristocrática que, ao mesmo tempo, favorecia os interesses da burguesia, mas a explorava, no curso da própria dinâmica do capitalismo comercial, como parte da preservação e fortalecimento do poder

do Estado. Aliás, Schumpeter ressalta que, antes da Revolução Industrial, a produção manufatureira e o comércio internacional não suplantavam a riqueza produzida pela economia agrária, ou melhor, pelas atividades produtivas primárias, em regiões da Europa e da América.<sup>8</sup>

Após a Revolução Inglesa, em fins do século XVII, o discurso liberal, em construção, passou a incorporar as críticas ao Estado moderno e ao protecionismo mercantilista, de tal sorte que, já em meados do século XVIII, quando se notavam progressos nas artes industriais, emergia o discurso fisiocrático, coincidentemente na época da guerra dos Sete Anos, quando a agricultura francesa, vindo de uma situação estacionária, precisava progredir.<sup>9</sup>

Na transição do Estado absolutista e mercantilista para o Estado liberal, é mister que se tenha em conta o discurso fisiocrático, reconhecido como sistema doutrinário valioso inclusive por seus críticos contemporâneos, conforme atesta este comentário de Adam Smith:

“Este sistema, contudo, com todas as suas incorreções, é, talvez, aquele que se aproxima mais da verdade entre tudo o que tem sido publicado sobre economia política e, por isso mesmo, deve merecer a atenção de todos aqueles que pretenderem analisar os princípios dessa importante ciência.<sup>10</sup>

Esta que é considerada a primeira escola de economia política, porque marca o início

da sistematização das idéias de um grupo de economistas e pensadores políticos reunidos em torno de François Quesnay, teve origem a partir de um encontro deste com Victor Riquetti, o marquês de Mirabeau, em 1757, aos quais se reuniram outros discípulos, atingindo sua maior expressão e popularidade entre os membros da nobreza, por volta de 1764/1766.<sup>11</sup>

Parece-nos expressivo o fato de que a primeira edição do "*Quadro Econômico*" tenha sido publicada, em fins de 1758, sob os auspícios e cerimônias de Luís XV, que também emprestou apoio ao grupo de fisiocratas, apesar de desentendimentos quanto à crítica ao conjunto dos impostos cobrados no Estado francês.

Embora as críticas fisiocráticas contra as restrições mercantilistas estejam associadas à hipótese da agricultura como única fonte geradora da riqueza nacional, tal não significa que houvesse uma conexão com os interesses dos segmentos sociais agrários.

Em linhas gerais, os fisiocratas partiram de princípios jusnaturalistas para a concepção do sistema teórico econômico, que preconizava a manifestação da liberdade individual, desde a defesa do direito de propriedade, segundo uma concepção de justiça e de utilidade social, até a defesa do trabalho livre.<sup>12</sup>

Foi a partir destes parâmetros que preconizaram a desregulamentação da economia mercantil e a livre concorrência, enquanto requisitos para a liberdade econômica. Na realidade, os pressupostos da ordem e do direito natural conduziram os fisiocratas à concepção de um sistema muito mais liberal que simplesmente agrário.<sup>13</sup>

Isso equivale a dizer que o discurso fisiocrático contém todo o arsenal de argumentos liberais do século XIX, de tal sorte que é compreensível considerar-se François Quesnay como patrono do liberalismo e mesmo ancestral do utilitarismo.<sup>14</sup>

Apesar da reduzida importância dos fisiocratas como referencial de poder político, eles também se empenharam em provar a estabilidade política da ordem econômica concebida a partir dos pressupostos de que o direito individual à propriedade e à liberdade, entre outros interesses individuais, precedem as leis políticas, mas estão necessariamente condicionados ao interesse público, segundo um quadro de interdependência de todos os elementos econômicos e sociais.

Desta forma, compreendem os fisiocratas que as regras de governo estão condicionadas aos pressupostos da ordem natural, que determina as convenções sociais e assegura aos homens, pelo uso da razão, a satisfação de todos os direitos e deveres. Entretanto, a submissão à ordem é a condição necessária que permite a todos almejar o alcance dos benefícios e do bem-estar social.

As idéias políticas fundamentais de François Quesnay estão contidas em trinta máximas, das quais consideramos conveniente extrair algumas assertivas, mesmo resumidas, que permitam ilustrar a concepção política do discurso fisiocrático.<sup>15</sup>

Constatamos o seguinte na **Máxima I**: "*Que a autoridade soberana seja única e superior a todos os indivíduos da sociedade e a todos os empreendimentos injustos dos interesses particulares: porque o objetivo da autoridade e da obediência é a segurança e*

*o interesse lícito de todos...*"

Por esta leitura entendemos que Quesnay não compartilhava as idéias de Locke e Montesquieu sobre a divisão dos poderes; ele se aproxima da idéia de soberania de Hobbes e almeja a reabilitação do governo monárquico, atualizando-o, politicamente, à luz dos novos valores da ilustração, para que esteja capacitado a realizar a nova revolução contra o mercantilismo, de tal sorte que o interesse geral prevaleça enquanto interesse natural, em detrimento dos privilégios e demais interesses particulares injustos e ilícitos.

Constatamos o seguinte na **Máxima II**: *"Que sejam dadas a conhecer à nação as leis gerais da ordem natural que constituem indiscutivelmente a forma de governo mais perfeita.... A ordem natural é a mais vantajosa para os homens reunidos em sociedade."*

Daí apreendemos que a idéia de ilustração era concebida para além do soberano – alcançava a nação através do conhecimento das leis gerais da ordem natural como a proteção à vida, à propriedade, à liberdade individual, segundo o pressuposto de que os indivíduos, conhecendo melhor seus respectivos direitos e deveres encontrariam o equilíbrio das interrelações sociais, em conformidade com as leis de natureza, donde promanam os fundamentos do poder.

Quesnay entende ainda que a prática e a experiência proporcionam à nação conhecimentos úteis e esclarecedores, que enriquecem o conhecimento geral do governo.

Desta forma, o soberano, esclarecido pela evidência e pela reflexão, estaria apto a editar as melhores leis para garantir a segurança pública e a prosperidade entre os integrantes

da sociedade, concretizadas através da prosperidade da agricultura e, a partir desta, da expansão do livre comércio e das atividades industriais, de tal sorte que o crescimento e a perpetuação da riqueza assegurem o êxito administrativo do soberano.

Constatamos o seguinte na **Máxima IV**: *"Que a propriedade dos bens de raiz e das riquezas mobiliárias seja assegurada aos seus legítimos possuidores; porque a segurança da propriedade é o fundamento essencial da ordem econômica da sociedade."*

Pelo exposto, depreende-se que um dos preceitos fundamentais da ordem natural é o direito à propriedade, e está claro que o princípio da soberania passa pela garantia da ordem econômica, por meio da segurança da propriedade, cuja continuidade incentiva a sua exploração, seu benefício ou cultivo pelo emprego do trabalho, e com repercussão sobre os empreendimentos comerciais e industriais.

Essa compreensão de Quesnay é muito interessante porque apresenta um desdobramento que recupera a importância do princípio da soberania na medida em que a garantia do direito à propriedade aos súditos confere ao soberano um direito originário compensatório em termos de participação na partilha dos frutos da única fonte geradora de riquezas, por meio dos mecanismos de tributação.

O que está no âmago desta representação fisiocrática é que o soberano tem, por dever, a custódia das leis naturais e demais encargos da ordem e da administração pública, assumindo, assim, o caráter de autoridade tutelar, cuja manutenção provém da renda das propriedades privadas, repassada sob a forma de contribuições ou tributos,

A solidariedade entre os princípios da soberania e da propriedade correspondia à comunhão entre os interesses do soberano e da nação, de tal sorte que se torna ilusória a separação entre os direitos público e privado, porque o interesse do soberano coincide com o dos proprietários e o destes coincide com o interesse nacional.

Em outras palavras, para os fisiocratas, o interesse do soberano representa, em si, o interesse nacional, até porque consideravam o Estado, representado pelo soberano, como co-proprietário de todas as terras, resultando, pois, em ser o maior dos proprietários. É por essa linha de raciocínio que os fisiocratas concluíram que o governo tinha que ser monárquico.<sup>16</sup>

Para prosseguir as considerações, passemos à **Máxima XXV**: “*Que se assegure inteira liberdade ao comércio; porque a política do comércio interno e externo mais segura, mais certa e mais proveitosa para a nação e para o Estado consiste na plena liberdade de concorrência.*”

Apesar desta máxima defesa da liberdade econômica, devemos admitir que os fisiocratas eram politicamente conservadores, senão paradoxais, enquanto defensores da centralização do poder monárquico, numa época em que já era crescente o pensamento político liberal. Em outras palavras, os fisiocratas eram defensores de um *laissez-faire* politicamente limitado!

Considerado como autor de uma das obras políticas fundamentais da fisiocracia, Mercier de la Rivière<sup>17</sup> apresenta estas premissas em defesa do que denominava de *despotismo legal*:

“Existe uma ordem natural e essencial à qual estão sujeitas as convenções sociais, e é esta ordem que assegura aos homens reunidos em sociedade o gozo de todos os seus direitos, mediante a observância de todos os seus deveres. A submissão exata e geral a esta ordem é condição única que permite a todos esperar e merecer a participação em todas as vantagens que a sociedade pode proporcionar a si mesma.<sup>18</sup>”

O princípio da ordem natural não é o da liberdade plena, mas o da liberdade limitada pelos deveres estabelecidos nas convenções sociais, cuja obediência geral é um pré-requisito essencial que confere validade ao princípio da soberania, cuja prerrogativa, representada no Estado, é proteger os direitos individuais e, ao mesmo tempo, impedir os atos ilícitos que infrinjam as leis naturais e demais convenções decorrentes.

Neste caso o soberano tem a função de reconhecer a ordem natural, proclamá-la e impor o respeito às leis vigentes. Entretanto, a correspondência à ordem e às leis recebe o nome de submissão, e esta deve ser exata e geral, como condição única para se alcançar o bem-estar social.

Os fisiocratas, em especial Le Mercier e Dupont de Nemours, advogavam para o soberano o exercício da autoridade tutelar, cujas leis positivas deviam ser leis declarativas, que refletissem as leis naturais; e ainda destacavam que esta autoridade consistia no direito de mandar e na faculdade de impor a obediência, que constituem uma mesma coisa.

Advertiam também que a autoridade não deve ser repartida ou compartilhada com a nação, porque a existência de mais de uma autoridade conduziria, inevitavelmente, à anarquia.

Esta tese tem como pressuposto as desigualdades entre proprietários da fonte de riqueza da nação e, como já foi exposto que o Estado, ou o soberano, é o maior proprietário da riqueza nacional, torna-se compreensível que os fisiocratas atribuam as prerrogativas de poder ao maior dos proprietários, que é o co-proprietário geral do território e demais bens nele contidos.

Como os fisiocratas se opunham ao excesso de regulamentação mercantilista, instituir uma nova ordem livre cambista significaria praticar a desregulamentação da economia e, conseqüentemente, realizar uma verdadeira revolução, mas uma revolução dentro da ordem e conduzida, de cima para baixo, por um monarca de consciência renovada e simultaneamente detentor dos poderes executivo e legislativo. Isto significa também que procuravam aprimorar o regime monárquico representado por um governante ilustrado, o que vem a ser uma concepção condizente com o despo-

tismo esclarecido.

Pode parecer paradoxal que a monarquia absoluta, mesmo ilustrada, renunciase à capacidade de intervir politicamente nas inter-relações econômicas, em especial em relação com outros Estados. Mas há uma certa coerência se concordarmos com George Sabine que os fisiocratas não aceitavam que a liberdade econômica implicasse em direitos políticos,<sup>19</sup> o que denota uma postura seletiva e mesmo aristocrática, ainda que tivessem uma visão moderadora do potencial centralizador do poder na acepção de que o governo deveria reduzir as restrições e a legislação ao mínimo indispensável para garantir a harmonia e possibilitar a prosperidade.

Assim, considerando o *laissez-faire* um marco importante na transição político-econômica do Estado moderno para o Estado nacional, parece-nos plausível que a sustentação das prerrogativas de poder correspondesse aos requisitos relacionados à reprodução da ordem no âmbito do próprio Estado, mas também servisse como instrumento garantidor do próprio *laissez-faire*, no âmbito das relações entre os Estados.

## Notas

- 1 Cf. WEBER, Max. In: **Economia y sociedad**, p. 1050, et In: **História geral da economia**, p. 301.
- 2 Cf. WEBER, Max. In: **Economia y sociedad** – “O Estado moderno é uma associação de domínio de tipo institucional, que monopoliza a coação física legítima como instrumento de domínio, mas cujos meios materiais de dominação e exploração estão em mãos de seus magistrados ou dirigentes graduados.”

3 Cf. WEBER, Max. Op. cit. pp. 1064 et 1068.

4 Cf. SCHUMPETER, J. A. In: **História da Análise Econômica**. Vol. I. pp. 204/205, onde se encontra, inclusive, a ressalva que apresentamos a seguir: “o servidor civil francês era educado do mesmo modo que o era um padre ou mesmo um advogado. A economia não era ensinada, como matéria distinta, mesmo depois da Revolução.” – p. 219.

5 Cf. WEBER, Max. In: **História geral da economia**, p. 301 et seq. et **Economia y sociedad**, p. 1050 e sgts.

- 6 É certamente impróprio ou prematuro aplicar o termo *nacionais* à conjuntura do Estado moderno, ainda que as práticas protecionistas renunciasses a cristalização das identidades dos Estados nacionais. O conceito de *pátria* é, sem dúvida, o mais condizente ao universo do Estado moderno.
- 7 Cf. SCHUMPETER. Op. cit. pp. 242/249.
- 8 Cf. SCHUMPETER. Op. cit. p. 187 et seq.
- 9 Cf. GONNARD, René – **História de las doctrinas económicas**. pp. 175/176.
- 10 Cf. SMITH, Adam. **Riqueza das nações**. Livro IV, Cap. IX. Vol. II. p. 271.
- 11 Boisguilbert (1646-1714) e Richard Cantillon (1680-1734), entre outros, são considerados os precursores da fisiocracia, embora esta se constitua como grupo sistemático a partir da publicação do **Tableau économique** (1758), sobrevivendo até 1770, ano da morte de Luís XV. Os fisiocratas se reanimaram com a ascensão de Turgot como Ministro, em 1774, pouco antes da morte de Quesnay, mas declinaram logo com a queda de Turgot, em 1776, coincidentemente ano da publicação de **Riqueza das nações** e do início da denominada Revolução Americana. Dentre os discípulos fisiocratas que mais se destacaram podemos relacionar Pierre Paul Mercier de la Rivière (1720-1793), G. F. le Trosne (1728-1780), o abade Nicolas Baudeau (1730-1792) e Pierre Samuel Dupont de Nemours (1739-1817).
- 12 Os primeiros escritos de Quesnay reprovam a escravidão em nome da utilidade econômica, porque o autor compreende que a terra só pode frutificar pelas mãos dos homens livres. Cf. GONNARD, René. Op. cit. p. 216.
- 13 Cf. GONNARD, René. Op. cit. p. 183
- 14 Cf. SCHUMPETER. Op. cit. p. 279.
- 15 Desde a primeira edição do **Quadro econômico**, François Quesnay começou a apresentar as máximas, conforme se observa nas **Notas sobre as variações na distribuição do rendimento de uma nação**, texto que reaparece ampliado na segunda e terceira edições, já sob o título de **Extrato das 'economias reais' de M. de Sully** (em referência à obra do duque de Sully, Ministro de Henrique IV, entre 1598-1610) – e que se refere à hipótese de ter a terra como fonte de riqueza de

uma nação. Tais textos foram integrados por Dupont de Nemours sob um novo título – **Máximas gerais do governo econômico de um reino agrícola** – (1767), constituindo-se numa versão mais completa com um total de trinta máximas. As citações que faremos a seguir estão localizadas In: QUESNAY, François, Op. cit. pp. 65/70, 77/86 et 105/144.

- 16 C. GONNARD, René. Op. cit. p. 220 et seq.
- 17 Mercier de la Rivière publicou **L'ordre naturel et essentiel des sociétés politiques** (1767), cujos primeiros trinta capítulos são dedicados à teoria política e, em especial, ao *despotismo legal*. Esta mesma obra foi reeditada em 1768 por Dupont de Nemours com um novo título: **De l'origine et des progrès d'une science nouvelle**.
- 18 Cf. QUESNAY, François, op. cit., p. 50, cuja citação supra está incluída na parte Introdutória, de autoria da tradutora, Teodora Cardoso.
- 19 Cf. SABINE, George H. **História das teorias políticas**. p. 539.

### Referências Bibliográficas

- GIDE, Charles. *Curso de economía política*. 2ª edición. Traducción de Carlos Docteur e José Muñoz Escámez. Buenos Aires: Librería 'El Ateneo' Editorial, 1955.
- GONNARD, René. *História de las doctrinas económicas* – Traducción de J. Campo Moreno. México: M. Aguiular, 1948.
- QUESNAY, François. *Quadro econômico: análise das variações do rendimento de uma nação*. 3.ed. Tradução e notas de Teodora Cardoso. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1985.
- SABINE, George H. *História das teorias políticas*. Vol. 2. Rio de Janeiro/São Paulo: Fundo de Cultura, 1964.
- SCHUMPETER, Joseph A. *História da Análise Econômica*. Vol. I. São Paulo: Editora Fundo de Cultura, 1964,
- SMITH, Adam. *Riqueza das nações*. Vol. II. 2. ed. Tradução e notas de Luís Cristóvão de Aguiar. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989.

WEBER, Max. *Economia y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. Traducción de José Medina Echavarría et alii. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1992.

\_\_\_\_\_. *História geral da economia*. Tradução de Calógeras A. Pajuaba. São Paulo: Mestre Jou, 1968.