



## NEOKEYNESIANISMO, NEOINTERVENCIONISMO E ULTRALIBERALISMO: IMPACTOS DA COVID-19 NO DIREITO NACIONAL<sup>1</sup>

*Paulo Márcio Cruz<sup>2</sup>,  
Márcio Ricardo Staffen<sup>3</sup>*

### RESUMO

O estudo que se apresenta é contemporâneo ao cenário mundial da pandemia declarada pela Organização Mundial de Saúde em relação ao vírus COVID-19. O presente artigo objetiva analisar criticamente as alterações e propostas de mudanças no Direito Nacional de diversos países decorrentes da pandemia de COVID-19, nos marcos teóricos do neokeynesianismo, do neointervencionismo e do ultraliberalismo. Justifica-se a presente pesquisa em razão das inovações legislativas publicadas e/ou em vias de conclusão que buscam, diante do cenário de crise, apresentar respostas legais aos problemas de ordem política, econômica, social e institucional instaurados pela referida pandemia, cambiando, além das agendas políticas de cada governo, as funções dos respectivos Estados e do Direito Nacional, principalmente em virtude da linha precedente de forte apelo liberal. Utilizou-se, para o desenvolvimento da presente pesquisa, o método indutivo, operacionalizado pelas técnicas de conceito operacional, da pesquisa bibliográfica e análise de relatórios nacionais oficiais e marcos normativos.

**PALAVRAS-CHAVE:** COVID-19. Neokeynesianismo. Neointervencionismo. Ultraliberalismo.

### ABSTRACT

The study presented is contemporary to the world scenario of the pandemic declared by the World Health Organization in relation to the COVID-19 virus. This article aims to critically analyze the changes and proposals for changes in the national law of several countries resulting

---

<sup>1</sup> Texto produzido a partir do Centro de Estudos sobre Direito e Transnacionalidade (UNIVALI/CNPq) em rede com pesquisadores do Departamento di Giurisprudenza (Università degli Studi di Perugia) e da Facultad de Derecho (Universidad de Alicante).

<sup>2</sup> Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (1995) e Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (1999). Realizou estágio de pós-doutorado nas universidades de Perugia e Alicante e estágio sênior na Universidade de Alicante. É professor titular da Universidade do Vale do Itajaí, coordenador e pesquisador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica – cursos de mestrado e doutorado - da Universidade do Vale do Itajaí, professor convidado da Universidade de Alicante e da Universidade de Perugia. Professor visitante do Instituto Universitario del Agua y de las Ciencias Ambientales da Universidade de Alicante.

<sup>3</sup> Doutor em Direito Público pela Università degli Studi di Perugia - Itália. Doutor e Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Estágio de Pós-Doutorado em Direito junto à Università degli Studi di Perugia (Bolsa CAPES/PDE 88881.120155/2016.1). Possui Graduação em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Pesquisador do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Professor Permanente no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica (Mestrado e Doutorado) - Universidade do Vale do Itajaí (Conceito CAPES 6). Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito - IMED e Coordenador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito (2014-2018). Visiting Researcher no Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law - Heidelberg (Alemanha). Doutor Honoris Causa pela Universidad Antonio Guillermo Urrelo (Peru).

from the COVID-19 pandemic, in the theoretical frameworks of Neokeynesianism, neo-interventionism and ultraliberalism. This research is justified due to the published and/or concluded legislative innovations that seek, given the crisis scenario, present legal responses to the political, economic, social and institutional problems established by that pandemic, changing, in addition to the political agendas of each government, the functions of the respective States and national law, mainly because of the previous line of strong liberal appeal. For the development of the present research, the inductive method was used, operationalized by operational concept techniques, bibliographical research and analysis of official national reports and regulatory frameworks.

**KEYWORDS:** COVID-19. Neokeynesianism. Neointerventionism. Ultraliberalism.

## Introdução

O estudo que se apresenta é contemporâneo ao cenário mundial da pandemia declarada pela Organização Mundial de Saúde em relação ao vírus COVID-19. Em que pese a prioridade pela garantia das condições de prevenção de contágio e salvaguarda das vidas humanas em risco, o presente artigo objetiva analisar criticamente as alterações e propostas de mudanças no Direito Interno de muitos países (decorrentes da pandemia de COVID-19, nos marcos teóricos do neokeynesianismo, do neointervencionismo e do ultraliberalismo.

Ao tempo em que o COVID-19 avançou por todos os continentes, exceto a Antártica, de maneira muito rápida, aproveitando dos fluxos da globalização, restou à Organização Mundial da Saúde, em 11 de março de 2020, declarar a situação de Pandemia e, assim, oficializar a situação concreta de problema humanitário, social, sanitário, econômico e jurídico de cunho global. De modo síncrono, a crise instalada desde a pandemia global de COVID-19 se converteu em vetor para estratégias globais-locais de contenção e prevenção do contágio viral e, por outro lado, de mecanismos locais-globais de ajustes normativos, institucionais e econômicos com eficácia para os tempos de anormalidade, cambiando estruturas relevantes do Direito Público nacional, mas com consequências de curto, médio e longo prazo nos cenários transnacionais.

Igualmente, justifica-se a investigação em curso vez que nos últimos períodos, notadamente após a eleição de Donald Trump para a presidência dos Estados Unidos da América, a pauta política-ideológica de maior influência destacou a preponderância de tópicos ultraliberais, seguidos, desde então, por outros Estados, na Europa e na América. Contudo, a possibilidade concreta de degradação social, expressivo empobrecimento, queda na arrecadação fiscal e recessão econômica forçaram líderes de orientação ultraliberal e não-intervencionistas a reverem suas agendas políticas para incremento da planificação econômica e social e, utilização de mecanismos de intervenção estatal, fazendo com que os postulados (neo)keynesianos e neointervencionistas voltassem ao debate público. Assim, para fins de comparação, utilizou-se as atuações dos governos dos Estados Unidos da América, Brasil, Argentina e México em razão das proximidades ideológicas que assumiram (social e ultraliberal) e de suas participações no G20, tornando a realidade mais aproximada.

Ciente das dinâmicas inerentes ao momento de escrita desse artigo, há que se registrar a existência de premissas jurídicas teóricas, vinculadas com as bases do Direito Nacional, que devem ser incluídas no contexto de crise atual do corona vírus, como

modo de compreensão crítica do atual estado d'arte. Ignorar a conjunção desses fatores implica na perda de capacidade analítica, reflexiva e crítica sobre a efetividade, eficácia e eficiência das respectivas propostas. Para tanto, utilizou-se, para o desenvolvimento da presente pesquisa, o método indutivo, operacionalizado pelas técnicas da categoria, do conceito operacional, da pesquisa bibliográfica e análise de relatórios nacionais oficiais, indicadores transnacionais e marcos normativos.

## 1. Liberalismo e o grau de intervenção estatal

O liberalismo contemporâneo surgiu após a Primeira Guerra Mundial e procurava preservar esferas amplas de liberdade, mas admitindo a intervenção do Estado em determinados âmbitos da Sociedade, como se observa nas constituições mexicana de 1917 e de alemã Weimar de 1919 (PASOLD, 2003).

Foi principalmente depois do advento da Constituição de Weimar que as teorias social-liberais, baseadas no êxito integrador do intervencionismo estatal, fizeram com que o Liberalismo do século XX se desenvolvesse de acordo com parâmetros muito diferentes dos do século passado, regido pelos preceitos de Smith (SMITH, 2009).

O Estado democrático liberal do primeiro terço do século XX esteve imerso numa profunda crise, como consequência da obsolescência de suas estruturas políticas para adaptar-se às novas realidades sociais. Por outro lado, o movimento proletário, que ganhou impulso com a Revolução Russa, pressionava para que as liberdades e direitos individuais tivessem a companhia dos direitos coletivos. Finalmente, os desdobramentos da maior crise que o capitalismo já sofreu, em 1929, implicaram abandonar as políticas baseadas nos parâmetros liberais clássicos de não-intervenção.

Alguns países enfrentaram a crise do Estado democrático liberal substituindo-o por ditaduras, militares ou civis, ou por Estados totalitários, enquanto que, por uma ótica liberal, outros Estados entraram numa decidida via de ampliação da representação política, reformismo social – assumindo os direitos sociais – e o intervencionismo redistributivo.

O principal conceitor dessa orientação foi o economista inglês John Maynard Keynes<sup>4</sup> (1883-1946) que, “*embora liberal em política, era partidário de uma economia administrada, confiando nos benefícios da ação planificadora dos órgãos estatais*” (REALE, 2005, p. 30). Keynes se converte no autor mais influente do Ocidente, na medida em que propõe uma teoria de economia que proporcionaria as bases econômicas de desenvolvimento capazes de sustentar políticas sociais redistributivas. Keynes conseguiu convencer aos grupos sociais dominantes no Ocidente, de que a melhor forma de conter o movimento proletário e estabilizar o sistema consistiria em reformar o sistema numa via possível e gradual.

---

<sup>4</sup> JOHN MAYNARD KEYNES, nobre e economista inglês, nascido em Cambridge em 1883 e morto em Sussex em 1946, foi conselheiro do Tesouro britânico durante a Primeira Guerra Mundial. Após a guerra, publicou o estudo **Conseqüências Econômicas da Paz** (1919). Autor de um **Tratado sobre a moeda** (1930) e, depois, de uma **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda** (1936), KEYNES atacou o problema do subemprego que existia na Inglaterra depois de 1930. Ele enxergou, nesta situação, um estado de subequilíbrio permanente que nenhum mecanismo automático de mercado corrigiria. KEYNES pregou, em conseqüência, um crescimento do consumo, uma baixa taxa de juros, o crescimento dos investimentos públicos, medidas que implicavam a intervenção do Estado. Ele teve um papel muito importante na conferência de Bretton Woods, em 1944.

A prática das teorias de Keynes significou o fim do liberalismo econômico clássico, e sua substituição por economias mescladas, nas quais o Estado passou a exercer papel econômico decisivo para reativar a economia através de investimentos públicos, corrigir as disfunções do capitalismo, impedir outra “sexta-feira negra de 1929” e redistribuir a renda por meio de uma política fiscal progressiva destinada a eliminar as desigualdades extremas e ativar a demanda (ANTON, 1996, p. 202).

Keynes sintetizou seu pensamento político liberal reformista, dizendo que o problema político da humanidade consiste em mudar três ingredientes: Eficácia Econômica, Justiça Social e Liberdade Individual. O primeiro precisa de crítica, cautela e conhecimento técnico. O segundo, de um espírito generoso e entusiasta que ame o homem comum do povo. O terceiro requer tolerância, amplitude de objetivos, valoração das excelências da independência e da variedade e que prefira, acima de tudo, oferecer oportunidades sem nenhum tipo de obstáculos a quem é excepcional e tem aspirações. O segundo se constituiu na maior conquista do proletariado, mas o primeiro e o terceiro precisam das qualidades do partido que, por sua tradição e afinidades, tenha sido o lar do Individualismo Econômico e da Liberdade Social.

A partir de sua eleição, em 1932, Roosevelt, e sua política do *New Deal*, decididamente intervencionista, tiveram como objetivo paliar os enormes custos sociais do *crack* de 1929, e relançar a economia dos Estados Unidos segundo premissas baseadas em critérios do Liberalismo reformista (DALLARI, 1985, p. 236). Isto foi feito de maneira tão intensa, que, nos Estados Unidos, “liberal” é sinônimo de esquerda e contraposto a conservador, que indica a tendência política de direita. Reformista, esta visão tinha como objetivo democratizar de fato as sociedades liberais, respeitando suas características de base, como a proclamação de direitos e liberdades individuais, separação dos poderes, participação política dos cidadãos – ampliada constantemente – e o princípio da legalidade previsto na Constituição.

Entre o fim da Segunda Guerra Mundial e o início dos anos setenta, em todos os países do Ocidente com regimes democráticos, passa a existir um consenso, denominado por Dahrendorf (DAHRENDORF, 1992) de pacto social-liberal, entre todas as forças políticas majoritárias na aplicação das denominadas políticas de Estado de Bem-Estar, que alcançou seu mais amplo desenvolvimento nos países onde os partidos social-democratas, que renunciaram ao marxismo, puderam governar além de uma década (ANTON, 1996, p. 203).

Este Estado de Bem-Estar, cuja raiz filosófica continua sendo o utilitarismo, propôs a maior felicidade para o maior número de pessoas, matizado pelos social-liberais no sentido socialista. Este consenso se quebra a partir do esgotamento, no final dos anos sessenta, do modelo keynesiano. Com a crise do Estado de Bem-Estar, a partir da década de setenta, observa-se o retorno de teses liberais que já pareciam superadas, propondo o questionamento radical das concepções básicas do intervencionismo estatal e o retorno ao Liberalismo.

Estas concepções neoliberais ocasionaram e ocasionam grandes debates acadêmicos e políticos. O autor que mais radicalmente tem chegado a este questionamento é Nozick, que, proclama que unicamente é legítimo e moral um Estado mínimo que proteja o indivíduo e faça que se cumpram os contratos privados. Outorgar maiores

competências ao Estado significa atentar contra os direitos individuais, e deve ser evitado (NOZICK, 2011).

O grande oponente de Nozick é Rawls (RAWLS, 1995), que repele também o utilitarismo e defende os direitos individuais vinculando-os ao bem comum. Touraine assinala que Rawls trabalha incessantemente o individualismo e o contratualismo de Rousseau, numa posição adiante daquela de muitos liberais contemporâneos (TOURAINÉ, 1996, p. 170). Tanto é assim que Rawls (RAWLS, 2000) entende a Constituição como possuidora de capacidades reguladoras muito além daquelas admitidas pelos liberais menos contemporâneos (STAFFEN, ZAMBAM, 2015). Afirma que uma constituição bem organizada inclui procedimentos democráticos para lidar com as situações de emergência. Portanto, em termos de doutrina constitucional, a prioridade da liberdade implica que a livre expressão política não pode ser restringida, a menos que se possa argumentar, razoavelmente, a partir da natureza específica da situação presente, que existe uma crise constitucional na qual as instituições democráticas não têm condições de operar efetivamente, e na qual seus procedimentos para lidar com as emergências não funcionam (RAWLS, 2000, p. 411).

O Neoliberalismo estaria intimamente relacionado com correntes políticas neoconservadoras que proporcionaram cobertura doutrinária e ideológica aos governos conservadores da década de oitenta, cujos protótipos seriam o Chile, de Pinochet, a Grã-Bretanha de Thatcher e os Estados Unidos de Reagan. O núcleo de suas propostas políticas foi o de pôr fim à tutela social por parte do Estado e eliminar, gradualmente, os mecanismos de redistribuição de renda, além de desregulamentar o mercado de trabalho, privatizar o setor público e deixar que as leis do livre mercado regulem a vida econômica da Sociedade.

Desta forma, afirmam, seriam criadas mais riquezas, seria rentável investir, acabaria a cultura do subsídio, os indivíduos se motivariam e se geraria mais riqueza social. Obviamente que independente dos custos sociais e o aumento das desigualdades que tudo isto supõe. Aliás, desigualdades e pobreza que só aumentaram nos anos de Thatcher e Reagan.

Naquele momento, as velhas receitas liberal-conservadoras diante da problemática – e da crise – das sociedades que optaram pelo Estado de Bem-Estar ocidental, cujo modelo keynesiano entrou em crise ou, no mínimo, passou a necessitar revisão pela constante e crescente pressão da Sociedade reivindicando mais e melhores serviços, até esgotar a capacidade político-econômica de um sistema – excessivamente burocratizado e ingovernável, na opinião dos neoliberais – que se sustenta numa atomização dos agentes produtivos, com uma lógica inexorável de atuação individual, em contradição com as diretrizes orientadas ao Bem Comum das políticas estatais (ANTON, 1996, p. 204).

Os autores liberais contemporâneos pertencentes às correntes mais avançadas do Liberalismo, defendem que o objetivo da liberdade é o de se alcançar uma autêntica igualdade de oportunidades ou chances vitais para cada indivíduo, já numa concepção muito próxima do Estado de Bem-Estar visto pela lente neoliberal. São ideias geradas a partir de concepções de que a plena realização dos indivíduos, sem pressupor nem primar, num primeiro momento, por nenhuma concepção de Bem-Estar, atenderia a

critérios apurados, por consenso, entre os diversos segmentos sociais economicamente ativos, quanto à justiça social.

## 2. O retorno aos postulados de Keynes

Pode-se dizer que depois de Smith e Malthus, economistas da escola clássica, e de Marx, nenhum outro teórico foi tão importante quanto Keynes, pensador de muita influência na renovação das teorias econômicas tradicionais e na reformulação da política econômica do livre mercado. Keynes, principalmente com a publicação da sua famosa Teoria Geral do Emprego, Juro e Moeda que se supera pela primeira vez e de forma decisiva a interpretação da Política econômica liberalista. A necessidade de alavancar o crescimento econômico e a extensão de um maior bem-estar para toda a Sociedade são considerados princípios indissociáveis que se vinculam à crescente intervenção do Estado e que estão ligados, de forma inequívoca, a Keynes.

Numa leitura sistematizadora do postulado de Keynes, é possível dizer que ele defendeu seu conceito de “multiplicador de demanda” como sendo a regra através da qual o aumento dos gastos governamentais aumenta a demanda agregada, o que criaria uma otimização do trabalho e do capital numa escala tal que a produção se expandiria em proporção superior ao crescimento daqueles gastos. Considerando-se estas análises, pode-se dizer que a “equação keynesiana” apoia a possibilidade de se fazer convergir elementos de mercado e sociais através da articulação de políticas redistributivas.

Numa perspectiva histórica, parece evidente que a pregação de Keynes, como modelo que pretendeu promover a combinação de recursos entre o mercado e o Estado converteu-se, até fins dos anos setenta, numa doutrina econômica que quase ninguém questionava, na medida em que sua defesa se relacionava estreitamente com a construção do Estado de Bem-Estar e permitia que este desfrutasse de um amplo consenso. A obra de Keynes foi plenamente reconhecida em seus últimos anos de vida. Em 1944, chefiou a delegação do Reino Unido à Conferência de Bretton Woods, nos Estados Unidos.

O modelo keynesiano, independentemente de sua consistência teórica, contou com vários elementos que ajudaram a torná-lo uma unanimidade nos mais diversos setores sociais e ideológicos. Uma das expressões mais visíveis deste fato foi o desaparecimento das disputas entre as classes sociais que convulsionaram as sociedades capitalistas nos períodos anteriores à II Guerra Mundial, o que pode ser atribuído a dois fatores: a) o crescimento econômico que as sociedades ocidentais experimentaram a partir dos anos cinquenta; e b) a extensão do Bem-Estar social a camadas cada vez mais amplas da Sociedade.

O Estado de Bem-Estar passou a gozar de um enorme grau de consenso, assim como as políticas econômicas keynesianas. Nas duas décadas após a II Guerra Mundial havia uma sensação de que, efetivamente, a consolidação e a expansão do Estado de Bem-Estar correspondiam, na realidade, a um período que poderia significar o fim do confronto ideológico entre esquerda e direita ou entre liberdade e igualdade. O decurso dos acontecimentos, porém, mostrou o equívoco desta percepção.

Abordando a crise do Estado de Bem-Estar, autores como Blas Guerrero e Pastor Verdú ensinam que no princípio dos anos oitenta, a fase de pujança econômica iniciada após a II Guerra Mundial chegou ao fim, por conta de dois fatos marcantes. O primeiro deles foi a decisão dos Estados Unidos de não manter a convertibilidade do dólar em ouro, tomada em virtude da quantidade da moeda norte-americana em circulação em outros países. Os problemas econômicos causados por esta decisão se prolongaram desde meados da década de setenta até o início da de oitenta. Diante desta nova realidade econômica, os países ocidentais começaram a ter sérias dificuldades para continuar implementando suas políticas econômicas baseadas no modelo keynesiano.

Deve-se ressaltar, no entanto, que a crise econômica não foi a única responsável pelo questionamento ao modelo keynesiano. O segundo fato marcante foi o crescimento descontrolado do gasto público. Este fato, vale lembrar, continua sendo um dos grandes problemas de países como o Brasil, que se debatem entre assumir uma Democracia Social tardia ou controlar o déficit público, a carga tributária e a não-intervenção do Estado em setores fundamentais, principalmente o social.

As disputas eleitorais minaram a base racional sobre a qual se apoiava a proposta de Keynes. A adoção de políticas sociais que ampliassem o atendimento público e gratuito, mesmo com o crescimento dos gastos públicos, teria menos custos políticos do que elevar impostos, algo que seria possível numa conjuntura de crescimento econômico elevado e sustentável, mas não numa conjuntura recessiva. Além disso, houve um esgotamento na capacidade do Estado em investir em novas estruturas produtivas, que passou a, no máximo, manter aquelas já existentes.

As críticas advindas dos setores mais conservadores já enfatizavam essa questão. O neoliberalismo passou a assinalar que o Estado de Bem-Estar, em lugar de contribuir para o crescimento econômico, estaria estagnando a economia por não submeter os serviços públicos ao estímulo da competição. Além disso, os impostos muito elevados reduzem os investimentos industriais. Os governos passaram a ter que conviver com a contradição de manter os altos custos do Estado social e aumentar a carga tributária ou reduzir os investimentos públicos que beneficiavam milhares de pessoas. Em qualquer dessas situações, a impopularidade e o possível desgaste eleitoral eram fantasmas sempre presentes. As fortes contestações ao “consenso keynesiano”, as limitações do modelo fordista e a presença constante e crescente do Estado em todos os âmbitos sociais são alguns dos componentes que explicam o surgimento de novas teorias sobre a organização ideológica do Estado, principalmente o chamado Neoliberalismo e, mesmo de forma ainda muito incipiente.

Estes fatores fizeram que, a partir do final dos anos setenta, houvesse um crescimento simultâneo da recessão econômica e da inflação, criando uma situação radicalmente nova, batizada pelos economistas de plantão com o neologismo “estagnoinflação”, que abalou a construção teórica keynesiana como capaz de dar uma resposta à crise. A combinação de inflação e recessão era algo de novo e de resolução nada fácil através das fórmulas keynesianas.

A intervenção do Estado para regular a economia, que havia sido a prática característica do modelo keynesiano para fazer frente, respectivamente, ao crescimento da estagnação ou ao da inflação, mostraram-se ineficientes ante o aumento simultâneo de ambos os indicadores. Com o desequilíbrio fiscal e o aumento da recessão e do

desemprego, verificado, principalmente, durante as décadas de setenta e oitenta, a proposta de Estado de Bem-Estar ficou ainda mais vulnerável. Nos anos 50 e 60, do século XX, o desemprego na Inglaterra manteve-se entre 1 e 2%. Começou a subir na década de 70, oscilando entre 4 e 6% no fim dos anos 70. O acordo histórico do governo trabalhista com os sindicatos, que se destinava a reduzir o desemprego, conter a inflação e renovar a economia, foi quebrado em 1978-79. A consequência foi o sucessor eleitoral dos conservadores sob a direção de Thatcher.

A nova orientação seria no sentido de que os governos não deveriam manter as políticas voltadas para o pleno emprego, já que isto criaria efeitos indesejáveis, como o aumento da inflação e a diminuição da produtividade. Mesmo assim, a base ideológica e política do Estado de Bem-Estar permaneceu durante a onda conservadora e neoliberal que assolou o Ocidente durante os anos 80. Os principais serviços universais – manutenção dos rendimentos, cuidados de saúde e educação – sobreviveram ao movimento neoconservador na Europa Ocidental, com percalços relativamente pequenos.

Num primeiro momento, a evolução nas discussões doutrinárias sobre as relações entre Estado de Direito e Estado Social pode ser observada em autores que procuraram justificar a intervenção do Estado como uma forma de atualização do Estado Liberal. O caminho percorrido foi aquele que passou a defender que a regulação e intervenção do Estado eram adequadas enquanto representassem a prestação de serviços públicos essenciais e a manutenção de investimentos públicos destinadas a movimentar a engrenagem capitalista e a fortalecer o mercado.

Nessa linha de pensamento e considerando que o indivíduo ficaria dependente das prestações do Estado, o problema principal seria garantir que o Estado não passasse para uma posição arbitrária na gestão dos serviços públicos sociais e na sua intervenção na economia. Foi assim que as teses da reserva legal e o regime democrático passaram a ser essenciais ao controle da atividade estatal.

Dessa posição derivou aquela mais avançada, que considerou o Estado Social de Direito – ou o Estado de Bem-Estar de Direito –, uma posição adequada para as sociedades complexas que surgiam. Estas sociedades passaram a exigir uma crescente intervenção do Estado. A ideia de que um mínimo de Estado corresponderia a um máximo de liberdade restou ultrapassada ou superada. A partir desse ponto de inflexão teórica, o Estado de Bem-Estar, interventivo, passou a representar mais convenientemente o Estado de Direito, já que o conceito de liberdade deixou de ser vinculado à propriedade e à individualidade a qualquer custo, e passou a estar intimamente ligado à condição social do indivíduo. Não seriam livres os homens que não tivessem as mínimas possibilidades sociais.

Houve uma espécie de substituição no conceito de liberdade, com a propriedade sendo substituída pelo Bem-Estar como condição para que o indivíduo fosse livre. Neste sentido, pode-se utilizar um conceito de Estado que alie bem-estar e Democracia como síntese para a tese da intervenção estatal. Esse tipo de estado aponta para um equilíbrio entre os dois conceitos – Estado de Direito e Estado Social –, pois a liberdade é inconcebível sem um elevado grau de solidariedade e de igualdade social, e, por outro lado, o progresso social, o desenvolvimento econômico e a proteção das classes mais desfavorecidas deve fundar-se no respeito pelo Estado de direito constitucional.

### 3. A intervenção estatal por meio do Direito Público

Desde o surgimento do Estado Constitucional, os objetivos fundamentais dos textos constitucionais têm sido a regulação do poder político e a garantia da liberdade dos cidadãos frente a este poder. Não foi, portanto, até época relativamente recente, a finalidade expressa das constituições prever a intervenção do Estado, com detalhes, na ordem econômica estabelecida para a Sociedade. Bonavides aduz, referindo-se àquelas cartas políticas, que “sua essência há de esgotar-se numa missão de inteiro alheamento e ausência de intervenção no econômico e no social” .

Só no começo do século XX as constituições começaram a prever a intervenção, com alguma intensidade, em aspectos relevantes da vida econômica. A partir de 1936, a teoria do inglês John Maynard Keynes, exposta na obra Teoria da moeda e do emprego, passa a representar o seu grande impulso doutrinário. O pensamento de Keynes introduziu na Ciência Econômica a ideia, então revolucionária, da necessidade de uma intervenção mais ou menos permanente dos poderes públicos na economia” .

Entretanto, deve-se observar que já muito antes o constitucionalismo supunha consequências na ordem econômica, mesmo que não fosse propriamente algum tipo de intervenção. Todas estas aspirações conduziam a um modelo econômico que deixasse o indivíduo com liberdade para relacionar-se economicamente com os demais e que lhe permitisse definir, sem a interferência do Estado, quais eram seus interesses. de Tocqueville.

Estas aspirações estavam refletidas, em parte, nos textos do constitucionalismo precursor. A Declaração da Independência dos Estados Unidos da América tem, como um de seus argumentos, a injustificada atuação do Rei da Inglaterra no sentido de cortar o comércio de suas colônias na América do Norte com as outras nações e estabelecer tributos sem o consentimento dos cidadãos destas colônias. A Declaração de Direitos de 1789 consagrou a propriedade como direito inviolável e sagrado, considerando-a um “Direito Natural e imprescritível do homem”.

A intervenção do Estado nos domínios econômico, social e cultural prevista nas constituições do século XX corresponde a um movimento principalmente programático. A ordem econômica e social durante a primeira fase de aceitação positiva do princípio do Estado social nas Constituições do século XX corresponde em grande parte a uma pauta programática. As demandas sociais e o fortalecimento das organizações dos setores sociais mais desfavorecidos, representados pelos partidos trabalhistas, socialistas e comunistas, alavancaram, após a I Guerra Mundial, o movimento pela efetiva constitucionalização de previsões interventivas do Estado na vida econômica e social. O caminho insistir não na defesa do “livre desenvolvimento da personalidade”, ancorado na propriedade, contra as intervenções estatais, mas definir os contornos do “livre desenvolvimento da personalidade”, assente nas próprias prestações estaduais.

Foi nesta época que se forjou a expressão Estado Social, por inspiração de Heller (HELLER, 1968) como indicativo de um modelo de intervenção pública que garantia não só a liberdade, mas também uma adequada condição social e econômica aos cidadãos (CRUZ, 2000). As constituições aprovadas no segundo pós-guerra passaram a admitir, expressamente, um relevante papel do Estado na configuração da ordem econômica e social. A inserção do Estado Social no Estado de Direito traduz um movimento

que impôs ao Estado contemporâneo sua ingerência no domínio particular, isto é, no todo social.

A partir deste momento, a inclusão de cláusulas nos documentos constitucionais dedicadas a prever a ação interventora do Estado nos mais diversos aspectos da vida econômica e social converteu-se numa característica comum a muitos países. Estas cláusulas concentram-se, principalmente, na regulação das relações entre os indivíduos. O exemplo mais atual é o dos códigos do consumidor, destinados a regular as relações privadas de consumo ou, nos marcos regulatórios da internet.

Importante anotar que regulação e intervenção são categorias diferentes. A intervenção dos poderes públicos como agentes econômicos, produzindo ou comercializando, diretamente, insumos e bens ou prestando serviços típicos da iniciativa privada é que caracteriza a intervenção do Estado na economia.

#### 4. COVID-19: guinada ao neointervencionismo e ao neokeynesianismo

Por variados motivos políticos, ideológicos, econômicos, jurídicos e sociais, o decurso das duas últimas décadas assinalaram uma tensão forte entre primados do liberalismo com a necessidade de intervenção estatal por meio do Direito Público nos assuntos e nas esferas particulares. Entretanto, coube à crise econômica dos *subprimes*, ocasionada pela bancarrota da Lehman Brothers Holdings Inc., em 2008, a projeção das respectivas pretensões regulatórias para esferas globais (CRUZ; FERRER, 2009). Se anteriormente os embates entre defensores e opositores da intervenção estatal estavam segmentados em núcleos nacionais, desde então, o respectivo confronto ganhou projeções transnacionais, tanto em Estados “fortes”, seja em Estados “fracos”<sup>5</sup>; tanto em setores bancários, quanto em *commodities*. O episódio da crise de 2008, marcada pela clara intervenção estatal na economia, sinalizou a impotência do sistema econômico-financeiro-liberal de dominar o conjunto da Sociedade. Ao tempo em que o neoliberalismo apontou fissuras e insuficiências nos entes de representação social, a crise de 2008, deu luzes à falha estrutural da noção neoliberal que vislumbrava na Sociedade a dominação pela produção, pela acumulação e pelo conflito em torno da apropriação dos ganhos da produtividade (TOURAINÉ, 2011, pp 20 e 25).

Tais idiosincrasias impactaram incisivamente no debate político a partir de 2010. Presidentes, primeiros-ministros e homônimos foram eleitos/escolhidos em um cenário de forte tensão política sobre o liberalismo (alguns com apelo superlativo, como no caso de Trump e Bolsonaro) e outros, conseguiram canalizar pautas de maior dirigismo e intervenção estatal (representados por López Obrador e Alberto Fernández), valendo-se, para fins de recorte comparativo mais preciso, de chefes de Estado americanos que integram o G20. Contudo, a emergência das consequências do contágio planetário do COVID-19, iniciado em janeiro de 2020, e a posterior declaração de Pandemia pela Organização Mundial de Saúde promoveu uma virada abrupta das manifestações de ultraliberalismo, neointervencionismo e a retomada dos postulados de Keynes.

A declaração de Pandemia do COVID-19 serviu de força catalisadora para que pautas relacionadas com a Sociedade, com o Estado e com a Economia dividissem

---

<sup>5</sup> Conforme nomenclatura utilizada em: KHANNA, Parag. **Como governar o mundo: um roteiro para o próximo renascimento**. Tradução de Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2011.

espaços nas agendas governamentais, nacionais e/ou transnacionais, para além da saúde e da epidemiologia. Se antes do surgimento do COVID-19 o mundo já se colocava atento com a desaceleração do crescimento chinês, com o desaquecimento do preço das *commodities*, com as políticas de taxação estadunidense, com a queda do preço/demanda do petróleo e a ampliação de índices de desempregados e/ou subempregados, com a valorização do Dólar, a Pandemia conjugou cenário de recessão e a necessidade de intervenção e proatividade estatal. Assim, parte das políticas apresentadas como responsivas à Pandemia, em verdade, procuram suturar inconformidades econômicas e regulatórias preexistentes.

Argentina, Brasil, EUA e México, ao seu tempo, publicaram atos normativos ordinários e/ou emergenciais para enfrentamento da crise gerada pelo COVID-19. Ainda no contexto de emergência epidemiológica e médica, os respectivos governos focaram em ações de neointervencionismo estatal sobre a atividade econômica, valendo-se de expedientes do Direito Público. Com isso, ao promover uma intervenção econômica, os citados Estados, de orientação liberal ou não, implementaram postulados de Keynes, haja vista a ocorrência de mecanismos relacionados com o pleno emprego, com o controle da inflação e com a intervenção substancial do Estado na economia.

Argentina, Brasil, EUA e México por múltiplas vias romperam com a base epistemológica do liberalismo econômico e com o neoliberalismo gestado em Bretton Woods e na Escola de Chicago quando, de arrancada, preteriram com os respectivos tetos de gastos públicos e com os limites de endividamento público. No Brasil, em particular, a publicação do Decreto Legislativo n. 06, de 20 de março de 2020, que reconhece a ocorrência de calamidade pública, nos termos da Lei Complementar n. 101/2000, impõe uma guinada na cartilha da pasta econômica do atual governo, abandonando a noção de ultraliberalismo em curso. No mesmo contexto, há que se referenciar a concessão de crédito extraordinário, em favor do Ministério da Economia, no valor de R\$ 51.641.629.500,00, conforme Medida Provisória 935, de 01 de abril de 2020.

Contemporaneamente, os respectivos Estados introduziram permissões para concessão de créditos extraordinários, gerenciamento de operações de risco de crédito e reestruturação das operações creditícias, intervindo para permitir maior fluidez de ativos financeiros para pessoas jurídicas e pessoas físicas, incluindo no sistema bancário, funções que transcendem a moldura de cautela e lastreabilidade. Especificamente o Brasil, por meio da Resolução n. 4.782, de 16 de março de 2020, do seu Banco Central, enfrentou a questão dos “ativos problemáticos”, promovendo claro intervencionismo. Ao seu tempo, o *Federal Reserve* americano reduziu a zero a taxa de juros para induzir a contratação de crédito e a circulação de moeda nas mais diversas camadas sociais, fazendo que, na prática a noção de empréstimo seja reconfigurada para a ideia de transferência de liquidez, em linha próxima a defendida por Amartya Sen (2010).

No viés do pleno emprego, pilar central da proposta keynesiana, as políticas de neointervencionismo dos respectivos Estado para fazer frente à crise decorrente da Pandemia do COVID-19, concentraram-se prioritariamente na conservação dos vínculos formais, objetivando frear indicadores de desemprego e ausência de ocupação. Nesse cenário, ganha relevo as propostas do governo brasileiro que, priorizou pela conservação dos vínculos contratados em detrimento da manutenção de padrões de renda, conforme se observa pelas redações dadas às Medidas Provisórias 927 (publicada em

22 de março de 2020), 928 (publicada em 23 de março de 2020) e 936 (publicada em 01 de abril de 2020).

Ambas as Medidas Provisórias ingressaram em um espaço claro de intervenção, por meio do Direito Público, na iniciativa privada e na livre iniciativa, por meio de dirigismos e intervencionismos. Todavia, o Brasil optou por vias mais brandas das publicadas pelo governo americano e argentino que exigiram a manutenção dos vínculos formais e das remunerações pactuadas. No caso da Argentina, demissões imotivadas e suspensões dos contratos de trabalho foram proibidas pelo período de sessenta dias (Decreto 329, de 31 de março de 2020). Já o governo americano ajustou o envio de cheque governamental na importância de mil dólares para fazer frente às necessidades básicas da população que, em interstício de duas semanas somou mais de dez milhões de novos desempregados (LONG, 2020).

Por vias distintas, os Estados em apreciação procuraram conservar mecanismos de emprego por meio da manutenção dos contratos formais, enquanto indicador econômico estratégico e, por outro lado, a criação de modelos de renda mínima no momento de crise e véspera de depressão econômica. Assim, em conformidade com a linha neointervencionista, de viés keynesiano, objetivam salvaguardar a subsistência, manter as engrenagens capitalistas de consumo em funcionamento e sinalizar racionalidade e clareza ao mercado.

Propósito idêntico se observa quando das estratégias emergenciais para preservação das atividades empresarias dos negócios de pequeno capital e/ou de regime tributário diferenciado. Com o argumento de manutenção das atividades e dos empregos, linhas especiais de crédito foram concedidas, obrigações tributárias flexibilizadas e menor burocracia (Resolução 152, 18 de março de 2020 e Medida Provisória 932, 31 de março de 2020). Argentina, Brasil, Estados Unidos e México, cada um por seus meios, fixaram diretrizes de orientação keynesiana para distribuir incentivos econômicos entre autônomos, profissionais liberais e empreendedores individuais, seja por meio de seguro social, seja por renda mínima para o grupo familiar.

Todavia, ao tempo em que tais medidas possam flertar com preceitos neoliberais, as condicionantes postas para tais mecanismos protetivos e as contrapartidas quanto à eleição de setores estratégicos para o Estado, sinalizam hipótese de neointervencionismo. Nesse sentido, é autoexplicativo o comportamento do Presidente Trump quando impõe à General Motors o dever de produção planificada pelo Estado de produtos essenciais, segundo a Lei de Produção de Defesa, aprovada em 1950, destoando da cartilha neoliberal. Por linhas similares, mesmo após a edição de Medida Provisória n. 881, de 30 de abril de 2019 (Lei da Liberdade Econômica), há uma fuga das pautas neoliberais quando, por exemplo, no caso do pedido de intervenção em uma rede hospitalar privada de São Paulo, pelo elevado número de óbitos por COVID-19.

Para além dos casos supracitados, não se pode ignorar o panorama mais amplo de neokeynesiano e neointervencionismo que une, no momento de Pandemia do COVID-19, modelos político-econômicos de orientação liberal ou social que ultrapassam os limites estabelecidos pelas normas de responsabilidade fiscal e injetam valores extraordinários de suas receitas para cuidado da saúde pública e da dinâmica econômica. O ultraliberalismo de Trump colocou em circulação um pacote econômico de US\$ 2 trilhões de dólares, quando o PIB de 2019 registrou US\$ 21,4 trilhões de dólares

(aproximadamente 9,9 % do PIB invertido para intervenção e políticas públicas). A chamada Escola de Chicago, crítica ao intervencionismo, majoritária na adoção de políticas econômicas no governo Bolsonaro, promete colocar em valores monetários que chegam a R\$ 700 bilhões, para um PIB de R\$ 7,3 trilhões, com edição de Emenda à Constituição em tramitação. A Argentina, anunciou verba na ordem de \$ 450 bilhões de pesos argentinos, com um PIB aproximado de US\$ 600 bilhões. Apenas como comparação, o Peru, igualmente de orientação liberal, anunciou a liberação de quantia equivalente a 12% do seu PIB (US\$ 25 bilhões) para ajuda à economia<sup>6</sup>.

Como consequência, em razão da destinação ampla de recursos públicos, de fazendas que se encontram de déficit ou em recuperação, importa na proposição de medidas legislativas que objetivam rediscutir regimes tributários, fontes de arrecadação e reformas estruturais. No Brasil, é o caso do Projeto de Lei n. 924/2020 que visa regulamentar o imposto sobre grandes fortunas, previsto desde 1988, na Constituição Federal. Destarte, abre-se um novo flanco de intervenção estatal na economia, descaracterizando a pauta política e econômica de Estado mínimo e ultraliberalismo antes em curso.

### Considerações finais

O cenário desvelado desde a condição pandêmica do COVID-19, principalmente quando da sua chegada ao ocidente, forçou uma guinada dos Estados e seus governantes para medidas de emergência e excepcionalidade para contingenciamento de crises epidemiológicas, sociais, econômicas e jurídicas. Assim, regimes que vinham em uma ascendente de ultraliberalismo, restaram obrigados a cambiar de pressupostos para padrões de neointervencionismo e adoção dos postulados de Keynes, a partir de releitura de atualização. Por isso Neokeynesianismo.

No intervalo de uma semana, especialmente no cenário da América, o antagonismo entre governos ultraliberais e governos de maior dirigismo e intervenção ficou superado para instituição de mecanismos de atuação estatal direta no setor privado e nas políticas públicas em contra a políticas de controle orçamentário, na defesa do emprego e na criação de rendas mínimas, sendo emblemática a guinada capitaneada por Trump, cujas medidas possuem envergadura maior que o *New Deal*. Chama a atenção igualmente a opção clara e inequívoca que os respectivos governos pelos mecanismos de intervenção estatal, invocando atributos da soberania para marginalizar expedientes de *soft law*, autorregulação e ou regulação. Assim, de políticas sanitárias até relações de trabalho ganharam centralidade novamente.

Todavia, ao tempo em que a eficácia das medidas tomadas ainda estão sob aferição, pelo decurso do tempo e pelas dinâmicas sociais altamente voláteis, há que se considerar que, o retorno à Keynes, seja pela via do neokeynesianismo ou pela versão mais conservadora dos seus postulados, impõe considerar as seguintes variáveis, especialmente no caso brasileiro: a) o significativo grau de déficit orçamentário público que agora pode ultrapassar a casa de 200 milhões de reais; b) a majoração dos expedientes tributários tende a impactar na atratividade produtiva e comercial, gerando externalidades de custo que prejudicarão no ambiente concorrencial; c) a polarização política e

---

<sup>6</sup> Dados extraídos junto aos sites dos respectivos governos pontuados, no período de 31/03 até 03/04/2020.

ideológica presente que obstaculiza o diálogo do governo com seus governados, dificultando negociações e concessões mútuas; d) o controle democrático das medidas de intervenção, para que não se convertam em autoritarismos e arbitrariedades desmedidas e; e) transparência na gestão dos meios de intervenção e dirigismo econômico por institutos do Direito Público.

Por fim, de modo emblemático a condição de eficácia das medidas de intervenção, de natureza keynesiana, não está lastreada apenas na quantidade de moeda posta em circulação pelos respectivos tesouros nacionais. É condição *sine qua non* o manejo adequado do Direito Público para otimizar atuações proativas dos respectivos Governos, em consonância com as demandas reais durante e após a Pandemia do COVID-19 para manutenção de renda, de condições de emprego e dos fluxos produtivos e consumistas do capitalismo. Do contrário, há que se potencializar déficits inadmissíveis, filas de desempregados e sucessões falimentares escalonadas. Mais do que nunca, os episódios relacionados com a COVID-19 exigem o dever de atuação prestacional e interventiva dos Estados.

## Referências

ANTÓN, Joan et alii. *El liberalismo*. Madrid: Tecnos, 1996.

CRUZ, Paulo Márcio; FERRER, Gabriel Real . A crise financeira mundial, o estado e a democracia econômica. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, v. 1, p. 46-56, 2009.

\_\_\_\_\_. **Parlamentarismo em Estados Contemporâneos: os Modelos da Inglaterra, Portugal, França e Alemanha**. 1. ed. Itajaí: Editora da Universidade do Vale do Itajaí, 2000.

DAHRENDORF, Ralf. **O conflito social moderno: um ensaio sobre a política da liberdade**. São Paulo: Jorge Zahar Editor/USP, 1992.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. Saraiva, 1985.

HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. Tradução de Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

KHANNA, Parag. **Como governar o mundo: um roteiro para o próximo renascimento**. Tradução de Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2011

LONG, Heather. *Over 10 million Americans applied for unemployment benefits in March as economy collapsed.* *The Washington Post*. Disponível em [https://www.washingtonpost.com/business/2020/04/02/jobless-march-coronavirus/?hpid=hp\\_hp-top-table-high\\_banner-hed%3Ahomepage%2Fstory-ans&itid=hp\\_hp-top-table-high\\_banner-hed%3Ahomepage%2Fstory-ans](https://www.washingtonpost.com/business/2020/04/02/jobless-march-coronavirus/?hpid=hp_hp-top-table-high_banner-hed%3Ahomepage%2Fstory-ans&itid=hp_hp-top-table-high_banner-hed%3Ahomepage%2Fstory-ans). Acesso em 02 abr. 2020.

NOZICK, Robert. **Anarquia, Estado e Utopia**. Tradução de Fernando Santos. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

PASOLD, Cesar Luiz. **Função social do Estado Contemporâneo**. 3 ed. Florianópolis: OAB/SC Editora co-edição Editora Diploma Legal, 2003.

RAWLS, John. *Teoría de la justicia*. Tradução de de María Dolores González. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

\_\_\_\_\_. **O liberalismo político**. 2. ed. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 2000.

REALE, Miguel. **O estado democrático de direito e o conflito das ideologias**, 3 ed. Editora Saraiva, 2005.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Trad. Laura Texeira Motta. São Paulo, Companhia das Letras, 2010.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**: Uma Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações. São Paulo: Madras, 2009.

STAFFEN, Márcio Ricardo; ZAMBAM, Neuro José. **Direito global e desigualdades**: um estudo a partir do “direito dos povos” de John Rawls. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, Santa Maria, RS, v. 10, n. 1, p. 243-258, out. 2015.

TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?** Editora Vozes, 1996.

TOURAINÉ, Alan. Após a crise. **A decomposição da vida social e o surgimento de novos atores não sociais**. Petrópolis: Vozes, 2011