

O DIREITO DO DESENVOLVIMENTO (*)

ARNOLDO WALD

I. DESENVOLVIMENTO E DIREITO

Se o desenvolvimento é o maior problema do nosso tempo e do nosso país, e se a sua realização se tornou determinação constitucional explícita, não se pode deixar de apreciar a contribuição que o advogado pode e deve trazer à ação comum.

O direito visa a garantir a estabilidade das sociedades que rege e sempre foi o catalizador do progresso.

No século XIX, forneceu às democracias ocidentais os quadros jurídicos da atividade econômica e política, consolidando, numa técnica então considerada como adequada, os princípios da propriedade privada e da liberdade contratual e oferecendo, com a criação das sociedades anônimas, os grandes instrumentos da revolução industrial e do capitalismo moderno.

No século XX, as transformações técnicas e sociais incentivaram a criação de novos ramos da ciência jurídica e assistimos, assim, à emancipação sucessiva do direito do trabalho e da previdência social, do direito aeronáutico, do direito agrário, do direito econômico e de outras tantas especializações, que ensejaram a organização de cursos e de cátedras.

No campo do ensino jurídico, a evolução ocorrida foi no sentido de uma incorporação ao currículo dos novos ramos do direito, dando-se, outrossim, um caráter mais pragmático ao estudo realizado nas faculdades. Mas, em geral, a didática do direito nos países em vias de desenvolvimento manteve a mesma estrutura e características idênticas às existentes nos países mais adiantados, sem que houvesse um esforço de adaptação para orientar o ensino no sentido de um conhecimento mais profundo das nossas realidades, no momento histórico em que vivemos.

(*) Aula inaugural do ano letivo de 1967, proferida em 31 de março, na Faculdade de Direito da Universidade João XXIII.

No plano nacional, podemos afirmar que o maior problema consiste em realizar a experiência da “arrancada” e a marcha para o desenvolvimento pleno em período curto, alcançando assim, em alguns anos, o progresso que os velhos países da Europa levaram séculos para atingir e que, nos Estados Unidos, foi o fruto de algumas décadas de trabalho intenso.

Este encurtamento drástico dos prazos não decorre de uma deliberação voluntária que esteja na dependência de nossa vontade, que possamos adotar desde logo ou adiar para um futuro próximo ou mais remoto. Não existe, no caso, uma faculdade de escolha ou de opção do nosso povo no sentido de graduar ou fixar, num ato de reflexão, o preço que desejamos ou consideramos razoável pagar pelo nosso desenvolvimento.

Ocorre, no caso, ao contrário, um imperativo histórico ao qual está vinculada a sobrevivência nacional. De fato, dentro das atuais condições do mercado mundial, com a aceleração, em progressões geométricas, do ritmo da história e com a multiplicação dos inventos científicos, ou entramos, desde logo, no clube dos países industrializados, ou então a distância que nos separa das nações economicamente mais adiantadas será sempre maior e dificilmente poderemos atravessar o abismo que delas nos afastará.

Por outro lado, o crescimento demográfico do país, um dos maiores do mundo, variando entre 3 e 4% ao ano, implica o planejamento com vistas para as novas gerações, que deverão ser integradas na vida nacional e, conforme a decisão tomada, serão aproveitadas num esforço gigantesco de dar ao país a maturidade econômica, política e cultural ou, ao contrário, irão crescer o número dos desadaptados, ensejando problemas totalmente insolúveis.

A explosão demográfica não é necessariamente um fator negativo para o crescimento do país, mas ela se apresenta como perigosa, quando não existem estruturas adequadas para o aproveitamento do excesso populacional.

Já se assinalou, aliás, que o problema brasileiro não decorre do aumento demográfico propriamente dito, mas sim da composição por idade da nossa população na qual, para uma pessoa válida em condições de trabalhar, temos três habitantes que, por motivos de idade ou de saúde ou por qualquer outro vinculado à organização social, não podem contribuir para a produção nacional.

Diante dessa disproporcionalidade em virtude da qual a explosão demográfica sobrecarrega mais as necessidades de consumo do que aumenta a produção, os problemas criados abrangem o crescimento da rentabilidade da agricultura, a implantação de novas indústrias e a renovação das já existentes, e, en-

fim, um planejamento educacional e uma formação profissional especializada da juventude.

Tudo isso deve ser feito em pouco tempo, nos vinte ou trinta anos em que dobra a população. E, talvez, seja essa a grande diferença entre os países já economicamente desenvolvidos e aqueles que se encontram em vias de desenvolvimento; enquanto os primeiros puderam sucessivamente tratar de sua unidade política e econômica, atender aos imperativos da revolução industrial e elevar gradativamente os seus níveis populacionais, os segundos realizam, simultaneamente, todas as grandes revoluções, políticas e econômicas, tecnológicas, demográficas e sociológicas, provocando assim um justificado traumatismo.

Não há dúvida de que o progresso pressupõe, no mínimo, duas atividades propulsoras que são complementares entre si: a intervenção do Estado e a participação ativa da população.

Ao Poder Público cabe a função primordial de planejador e coordenador das atividades cuja realização incumbe ao povo, através das suas diversas classes.

Nos países democráticos, em que a economia está predominantemente nas mãos dos particulares, o planejamento, não sendo autoritário, pois depende da colaboração das forças econômicas, se apresenta como o fruto de um verdadeiro diálogo construtivo entre o Poder Público e a população. Surgiu, assim, o que se denominou a economia dialogada, concertada, negociada, decorrente da cooperação entre as autoridades e os particulares que executam a política econômica. André Piettre pôde afirmar, a este respeito, que:

“Ajustada na sua elaboração, a economia se torna contratual na sua execução.”

Assim sendo, o advogado se torna, pela sua própria formação de negociador e de homem imbuído dos interesses públicos, o condutor normal e necessário dos debates e das soluções.

É pelos entendimentos entre os advogados do Poder Público e das empresas que se firma a política econômica do planejamento, pois cada uma das partes interessadas, no fundo, necessita da colaboração da outra e, somente pelo atendimento das aspirações básicas de ambas, é que se poderá construir o clima econômico de liberdade e de segurança, que constitui premissa do desenvolvimento nacional.

Este há de ser global, pois a sociedade constitui uma unidade orgânica, não sendo possível isolar o desenvolvimento econômico das outras mutações sociais imprescindíveis para a sua realização.

A história revela que os planejamentos puramente econômicos fracassam, quando não acompanhados e complementados por

mudanças de estruturas e de mentalidade social. É preciso realizar a sincronização das ideologias e das estruturas, sob pena de provocar sério impasse na evolução nacional.

Essa caracterização global do desenvolvimento é muito importante, pois nela consiste a distinção básica entre crescimento e desenvolvimento, o primeiro de caráter meramente quantitativo, baseado no aumento estatístico do produto bruto, e o segundo essencialmente qualitativo, inspirado na mutação histórica, na passagem de um tipo de vida social para outro, na tomada de consciência do processo de industrialização e dos seus corolários sociais e pedagógicos.

Enquanto o crescimento é um dado meramente econômico, o desenvolvimento pressupõe, ao contrário, na lição de Raymond Aron, “uma administração e uma legislação racionalizadas, a difusão do ensino, o recrutamento de homens de empresa, e a formação do capital de investimento necessário”. (*Trois essais sur l'âge industriel*, pág. 54).

Ao advogado cabe a função de coordenador dos técnicos que contribuem para a realização do desenvolvimento. É ele um especialista em idéias gerais e, ao mesmo tempo, é o técnico que dá forma às convenções e aos planos alheios, procurando conciliar as exigências dos diversos setores, para dar viabilidade a um projeto.

No campo agrícola, por exemplo, torna-se necessário, atualmente, coordenar políticas diversas destinadas, umas a permitir o aperfeiçoamento das condições de produção, como a reforma agrária e a regulamentação dos direitos do empregado rural, outras a facilitar a circulação dos produtos, como a organização de cooperativas e a institucionalização do crédito agrícola, além de medidas gerais de caráter educacional, sanitário e habitacional, com reflexos sobre a situação do agricultor. Cada uma dessas políticas pressupõe um quadro jurídico próprio, devendo haver um perfeito entrosamento entre todas elas, para que não se compensem negativamente os seus efeitos, impedindo-se, pela contradição existente entre as diversas disposições, que alcancem os seus resultados.

Se é preciso criar novas formas e instrumentos de crédito, devemos também estruturar as instituições bancárias que intervirão no mercado, examinar as garantias que, em determinadas condições locais, poderão ser dadas pelo agricultor, complementar a política agrária com as normas sociais aplicáveis e aproveitar os recursos investidos na política habitacional. É, assim, como vemos, dupla a função do advogado no direito do desenvolvimento. É ele o estruturador dos quadros jurídicos das técnicas econômicas ou sociais utilizadas e o coordenador das exigências e sugestões dos diversos especialistas.

Não há, pois, dúvida alguma quanto à legitimidade da existência do direito do desenvolvimento, como ramo próprio e autônomo, como também não há como desconhecer a importância do direito como catalizador do desenvolvimento. A questão básica consiste, pois, em adaptar o direito às suas novas funções, para que possa cumprir o papel que lhe atribui a sociedade moderna, que, sendo democrática, apresenta uma economia contratual, pois “se o aspecto técnico do contrato se dilui, é toda a economia que se desenvolve num estilo novo, que é o estilo contratual”.

É o direito de desenvolvimento que estrutura os processos jurídicos da planificação, tanto no que se refere à elaboração dos planos como no tocante à sua execução.

Do ponto de vista filosófico, trata-se de um conjunto de normas voltadas para a realidade nacional do momento, orientadas para a ação que o Governo e o povo pretendem exercer sobre a situação atual e inspiradas por princípios de justiça distributiva e comutativa.

Assim, nos países em vias de desenvolvimento, o primado do direito não significa mais um princípio estático da manutenção do *statu quo*, mas sim a mola propulsora do bem-estar social, de caráter eminentemente dinâmico, visando a “estabelecer condições econômicas, sociais e culturais que permitam ao indivíduo e ao Estado a realização de suas mais legítimas aspirações e assegurem o respeito à dignidade humana”.

Em excelente síntese, disse Sua Santidade o Papa Paulo VI que o verdadeiro desenvolvimento “não é a riqueza egoísta e desejada por si mesma, mas a economia a serviço do homem, o pão cotidiano distribuído a todos, como fonte de fraternidade e signo de providência”.

Ao homem contemporâneo cabe, na realidade, repetir, de modo diuturno, o milagre da distribuição dos pães e ao jurista incumbe a missão de encontrar os moldes de que a sociedade necessita para tanto.

II. O SENTIDO DO DIREITO ECONÔMICO

Alguns mestres do direito dos países ocidentais pretenderam criar um direito novo, peculiar à sociedade capitalista, numa fase de intervenção estatal. Surgiu na Alemanha, o *Wirtschaftsrechts*, repensado pela doutrina francesa, sob a denominação de direito econômico. Inicialmente, significou apenas uma tomada de consciência das relações entre o direito e a economia para, em seguida, colocar-se numa zona tangente, entre o direito privado e o direito público, como o conjunto de normas que dão ao Poder a faculdade de intervir na economia, abrangendo todos

os aspectos da organização econômica do Estado. Embora de essência publicista, o direito econômico, regulamentando a atividade privada, tem importantes reflexos na utilização da propriedade, no conteúdo dos contratos e na gestão das empresas, sendo assim, também, um direito de interesse essencial para o indivíduo. (FERNAND CHARLES JEANTET, *Aspects du droit économique*).

O direito econômico se distingue tanto do direito comercial como do direito administrativo, pela sua finalidade própria e pelo clima que pretende criar. Se, no direito comercial, as idéias básicas consistem na superior conciliação entre a celeridade dos negócios e as garantias do crédito, entre o formalismo e o automatismo das operações, entre a liberdade contratual e a segurança jurídica, o direito econômico visa a dar à vida do país um aspecto, ao mesmo tempo, dinâmico e disciplinado.

A dinâmica significa a adaptação constante do direito às variações econômicas, evitando-se a permanência de institutos obsoletos e estruturando-se as novas técnicas necessárias para a evolução do país. A disciplina enquadra a evolução dentro de uma hierarquia de valores, procurando coordenar os esforços individuais e coletivos e impedir que a aceleração do movimento se transforme em anarquia.

Já se disse que o direito econômico é uma técnica subordinada, um instrumento de realização de fins econômicos. Afasta-se, assim, mais pelo seu espírito do que pela sua forma, do direito clássico, que é essencialmente conservador, visando à manutenção dos institutos a qualquer preço, mesmo quando já deixaram de atender às finalidades a que outrora correspondiam.

É, assim, o direito econômico o ramo que se hipertrofia no momento das grandes transformações nacionais. Foi, por exemplo, o direito específico a que recorreu o *New Deal* de Roosevelt para realizar as reformas básicas que pretendeu introduzir na vida norte-americana.

Por este motivo, no direito econômico é que se sente com maior densidade o problema fundamental existente no mundo contemporâneo, que decorre do conflito entre a vocação totalitária do dirigismo econômico e a sobrevivência da empresa privada, entre as tendências coletivistas de toda espécie e o respeito ao indivíduo, entre a atribuição à União da competência para fixar a política econômico-financeira do país, em todos os seus aspectos, e a manutenção da autonomia estadual, que pressupõe, tanto no campo da segurança como na esfera orçamentária, direitos mínimos, sem os quais não pode sobreviver.

Trata-se de um direito que, nas épocas de crise, visa a regulamentar o consumo e, nas fases de crescimento, estabelece os princípios para impulsionar a produção. Destina-se a dinamizar a indústria e a agricultura, organizar o mercado de produção,

circulação e financiamento, incentivar as atividades imprescindíveis que ainda não atendem às necessidades locais, mantendo entre os empresários uma concorrência equilibrada e fiscalizada pelos poderes públicos, que consiste na liberdade sob tutela.

Do mesmo modo que a propriedade se tornou função social, que não deve ensejar o abuso de direito, a direção da empresa conserva a sua liberdade desde que a sua conduta se molde nos planos gerais, coadunando-se com os interesses coletivos. Estabelece-se, assim, uma tutela do Estado sobre as empresas, integrando a iniciativa privada nos planos governamentais, que visam à expansão econômica e ao pleno emprego dos recursos e da mão-de-obra nacionais.

As normas de direito econômico são essencialmente flexíveis e variáveis, pressupondo uma ampla delegação de poderes, porque os fenômenos econômicos exigem reações imediatas que não se coadunam com as longas tramitações legislativas. Representam, em certo sentido, o triunfo do poder discricionário da administração que, nos países democráticos, exerce a sua tutela num clima de diálogo e de colaboração com a empresa privada.

Já se afirmou que a norma de direito econômico não é democrática, mas tecnocrática; não tem fundamento ético, mas, sim, econômico ou mesmo estatístico, desligando-se dos valores básicos que inspiram uma sociedade determinada. Pode até ser amoral, como por exemplo a norma contida na lei de imposto de renda que determinou a incidência do tributo sobre os ganhos ilícitos, fazendo com que o Estado participe indiretamente das vantagens monetárias decorrentes de crimes e contravenções.

Os modos de manifestação do direito econômico são os mais variados, indo desde o exercício pelo Estado de certas funções comerciais ou industriais, através de autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista, até a concessão de incentivos fiscais para as firmas que acatem determinada política governamental e terminando com a negociação entre o Poder Público e os particulares para a fixação, em contratos de adesão, de princípios regulamentares das atividades empresariais. Ainda recentemente, facilidades e incentivos foram oferecidos às empresas que aderissem aos planos de contenção de preços estabelecidos pela União.

No Brasil, é no direito econômico que se situam as grandes leis básicas que, nos últimos anos, foram promulgadas, modificando as estruturas vigentes no país. Entre outros diplomas legislativos, poderíamos citar como integrados no direito econômico as leis da reforma agrária, do mercado de capitais, de condomínio e incorporações, do plano habitacional, da reforma bancária, de incentivos à construção civil, de remessa de lucros,

de repressão aos abusos do poder econômico e de desapropriação por interesse social.

É, aliás, necessário salientar que o direito econômico já ultrapassa as fronteiras nacionais e na Europa, com o mercado comum, e na América Latina, com a ALALC, passa a adquirir dimensões realmente continentais.

III. DIREITO ECONÔMICO E DIREITO DO DESENVOLVIMENTO

Quisemos fazer referências sucessivas ao direito do desenvolvimento e ao direito econômico para indicar as semelhanças que entre ambos existem no plano técnico e para salientar a diferença teleológica que os distingue.

Podemos afirmar que ocorre entre o direito econômico e o direito do desenvolvimento a mesma diferença de natureza e finalidade que encontramos entre o crescimento e o desenvolvimento.

O direito econômico se importa apenas com dados estatísticos e tem finalidades meramente quantitativas; é o conjunto de normas que pretende aumentar a produção nacional e dar à economia do país a necessária expansão.

Ao contrário, o direito do desenvolvimento tem finalidades sociais e humanas mais amplas. É o direito econômico *humanizado* e *democrático*. Dirige-se tanto ao Estado como aos particulares, sendo um instrumento de criação e planejamento. Mas tem um compromisso moral e ideológico, que inexiste no direito econômico. Não é gratuito, nem desvinculado dos princípios naturalísticos. O problema que pretende resolver não é apenas de caráter matemático ou lógico, é também de natureza social. Não adianta evidentemente repartir a miséria, mas, para alcançar o desenvolvimento, não basta enriquecer o país, sem atender a uma melhor justiça distributiva.

Os processos de ambos os direitos podem ser análogos, mas os fins são diversos. Para o direito do desenvolvimento, a idéia básica é a de levantar o nível de vida do homem, garantindo a sua dignidade, fazendo, na frase dos estóicos, do homem a medida de tôdas as coisas.

Sem pretender que o direito contemporâneo, mantendo o método positivista, tenha refutado a metafísica do positivismo, não podemos negar, todavia, a existência de um movimento para a restauração do direito natural como condicionador necessário da norma objetiva.

Tanto no pensamento leigo, como na doutrina religiosa, perde substância a idéia da validade da norma por si mesma, evidenciando-se a crise que atualmente atravessa o positivismo jurídico.

Muito oportunamente, teve o ensejo de ponderar, nesta matéria, o legislador português, na exposição de motivos do Projeto de Código Civil, que:

“Na verdade, a primeira lição que, de forma brutal, os fatos impuseram à jurisprudência, e, logo a seguir, à doutrina, foi a da manifesta inaptidão da pura lógica formal para acudir às naturais carências da lei perante as bruscas e imprevisíveis mutações da realidade social. Não é nos ramos secos do puro conceitualismo abstrato que circula a seiva das instituições jurídicas.....”.

A lei surge do fato, mas acaba condicionando-o. Nasce da realidade, mas a transforma. É, ao mesmo tempo, consequência de um meio ambiente e de uma escala de valores e elemento de formação de uma sociedade.

O direito do desenvolvimento utiliza os dados econômicos e lógicos, mas a eles não fica prêso, pois pretende superá-los para a organização de uma sociedade nova, de uma “grande sociedade”, impregnada pela valorização do homem.

As palavras, algumas vezes, podem dar margem a dúvidas quanto ao seu exato sentido, mas há uma série de dados que constituem o denominador comum das ideologias construídas em torno da valorização do homem, considerado como fim e não como meio ou instrumento. Neste sentido, consideramos que o Presidente da República foi feliz, ao afirmar, na primeira reunião do seu Ministério, que “Aquilo a que chamei de *humanismo social* será a raiz mais profunda do meu governo”.

Na realidade, confundem-se, no substrato espiritual, no *engajamento* do direito desenvolvimentista, o *humanismo social* a que se referia o Presidente Costa e Silva e a *democracia cristã* que inspira o antigo líder da oposição, provando que situação e minoria adotam integralmente a lição rica de conclusões e atualíssima para a vida brasileira da “*Populorum Progressio*”, considerando o desenvolvimento como dever pessoal de cada um, como homem e como membro de uma comunidade.

Entre ambas as afirmações ideológicas — do chefe do Governo e do líder da oposição — existe a idéia comum de que não basta o crescimento do país, mas é necessário e imprescindível o seu desenvolvimento. É esta a diferença básica entre a posição objetiva e estatística do economista e a atitude valorativa do advogado que, fundado numa ideologia, pretende dirigir os fatos e elaborar o direito do desenvolvimento.

IV. O REAL E O RACIONAL

A criação dêste direito implica uma mudança metodológica no tocante à sua elaboração, sua aplicação e seu estudo.

A norma jurídica decorre de uma opção feita pelo legislador, pela qual escolhe uma das várias soluções possíveis para o caso, preferindo sempre a mais eficiente, ou seja, a que garanta melhor o equilíbrio social, com o mínimo de prejuízo dos indivíduos interessados.

Ora, o primeiro pressuposto para a elaboração de um direito dirigido para o desenvolvimento consiste em conhecer as condições econômicas e sociais do meio ambiente.

Não pode, assim, o jurista, na tranqüilidade do seu gabinete, firmar normas sem o auxílio de técnicos e especialistas, peritos em problemas que, na realidade, condicionam o direito.

É preciso, assim, realizar a simbiose do real e do racional. E, embora firmado em termos hegelianos, o debate que, nesta matéria, ocorreu entre os nossos ministros do Planejamento constitui uma lição que os juristas não podem esquecer. A Roberto Campos, que pretendia ter realizado o racional, respondeu Hélio Beltrão que a função do homem consistia em racionalizar o real. O primeiro partia de um ideal abstrato, que trazia ao país, para ser transplantado. O segundo partia da realidade existencial brasileira, pretendendo racionalizá-la.

O defeito do jurista consiste muitas vezes em querer realizar o ideal em vez de, mais humildemente, mas com maior eficiência, limitar-se a racionalizar o real, o que já é fazer muito.

A realidade é a premissa necessária de qualquer reforma e, se o raciocínio considerar, como ponto de partida, uma realidade diferente da existente, todo o silogismo, por mais perfeito que possa ser, acabará com uma solução inviável. E, então, de nada adiantará ao planificador dizer que a experiência é que está errada.

A racionalização do real pressupõe o conhecimento do real e o manejo da técnica de racionalização. A realidade é estudada e interpretada pelos economistas, pelos sociólogos, pelos estatísticos. Dêles necessitamos para conhecer os dados básicos da vida nacional e realizar um trabalho integrado no campo das ciências sociais.

Mas, a técnica de racionalização é o apanágio do advogado, que completa as ciências de conhecimento, com a sua arte e sua técnica racionalizadoras.

Daí a necessidade de uma colaboração entre os homens que conhecem a realidade e os que praticam a arte de racionalizá-la.

Para obter tal resultado, as Faculdades de Direito precisam reconciliar-se com a conjuntura do nosso tempo, tanto nas matérias que estudam, como no modo de estudá-las.

V. A REFORMA DO ENSINO JURÍDICO

Já não mais se concebe que, em nossas Faculdades, se dê mais tempo à história do direito romano do que à análise das nossas próprias instituições e que o aluno conheça a legislação de Caracala, mas ignore solenemente a própria existência da Lei do Mercado de Capitais.

É preciso que as Faculdades iniciem, desde logo, a Marcha para a realidade, sob pena de se divorciarem completamente da vida para a qual preparam os seus estudantes.

Noções claras e atualizadas de economia e de sociologia, um melhor conhecimento dos problemas do desenvolvimento brasileiro devem completar a compreensão do direito.

Mas, não podemos transformar as Faculdades de Direito, os escritórios de advogados nem mesmo os gabinetes dos legisladores em centros de matemáticos, economistas e estatísticos. Por mais dignas que sejam tôdas as profissões, não se deve admitir a inversão tumultuária das suas atribuições.

Pretendem-se, pois, uma revisão dos programas e dos métodos de ensino, uma renovação da didática, uma atualização constante de professôres e alunos diante dos fatos sujeitos a mutações diárias.

Valoriza-se, assim, a colaboração construtiva entre economistas e juristas, sem, todavia, transformar as Faculdades de Direito em centros econômicos ou estatísticos, estabelecendo-se entre os especialistas da realidade e os técnicos da racionalização um sistema de vasos comunicantes.

Motivos que pareciam ser inspirados pela eficiência desejada pela equipe no poder, fizeram com que, durante o último govêrno, se entregasse o poder legiferante aos economistas e aos administradores, ocorrendo, assim, dentro de uma perspectiva pragmática, uma multiplicação desenfreada de leis, decretos, atos complementares, decretos-leis, avisos, regulamentos, instruções e portarias, que levaram o nosso país à solução de alguns problemas específicos, mas, também, ao verdadeiro caos legislativo. A tal ponto chegou a situação que ninguém mais sabia quais as leis em vigor e quais as já revogadas. Criou-se uma nova ciência, a "*teratologia jurídica*" destinada ao estudo das figuras legislativas monstruosas.

De fato, desprezou-se completamente a técnica legislativa e cada problema passou a merecer uma solução legal, sem que o legislador se preocupasse com as conseqüências que o nôvo diploma pudesse ter em outras áreas.

Assim, para citar apenas alguns exemplos, podemos assinalar que, em menos de dois meses, o impôsto de circulação foi modifi-

cado três vezes, em três atos complementares, de ns. 34, 35 e 36. A nova Constituição de 24-1-1967 foi regulamentada por decreto-lei antes de sua entrada em vigor e êste decreto-lei já foi parcialmente revogado por outro, antes de decorridos dez dias da vigência da nossa carta magna. Por outro lado, a cláusula ouro passou a ser permitida, em virtude de um artigo que revogava disposições anteriores, ao tratar de investimentos no Nordeste, obrigando o Governo a uma retificação feita, logo depois, em outro decreto-lei, restabelecendo o exato sentido da vedação estabelecida pelo legislador.

Chegamos, pois, a um verdadeiro labirinto legislativo, construído de boa-fé por economistas e administradores que, no seu trabalho de elaboração das normas, se queixavam das sutilezas e das filigranas dos bacharéis, mas não se convenciam da importância da estabilidade dos sistemas legais e da segurança jurídica decorrente. Na realidade, eram essas sutilezas e filigranas que davam coerência ao sistema, fazendo da lei um todo orgânico e não uma colcha de retalhos em que é mais difícil encontrar um texto de lei do que achar uma agulha em palheiro.

É possível que, numa certa época, os bacharéis tenham sido excessivamente lentos no seu trabalho de elaboração legislativa e, realmente, não se explica que, de 1946 a 1964, o rendimento do nosso Congresso tenha sido tão baixo, levando as principais leis complementares da Constituição mais de dez anos para serem aprovadas e promulgadas.

Mas, a solução, no caso, consiste em reaparelhar o jurista, para que êle adquira, no seu trabalho, a necessária velocidade e não convocar outras classes para uma função que é eminentemente jurídica.

Criar o caos legislativo é que não constitui solução e tanto assim é que o nôvo Ministro da Justiça se viu, desde logo, forçado a mandar consolidar a legislação vigente, para devolver ao direito um pouco de sistematização e aos jurisdicionados uma certa tranqüilidade, evitando que a presunção do conhecimento da lei por todos se torne uma ficção completa.

A Comissão que elaborou a discriminação de rendas afirmou, no seu relatório, que "estava convicta de que a causa principal dos defeitos, por demais conhecidos para serem aqui lembrados pormenorizadamente, de que padece a atual discriminação de rendas, é o fato de o assunto ser tratado como problema jurídico e não econômico". Foi tratado, pela Comissão, como problema econômico e criou tantas dúvidas e necessitou de tantas providências complementares que o Constituinte de 1967 preferiu voltar em parte ao antigo critério, essencialmente jurídico, sem, todavia, desprezar os dados econômicos.

Foi, por sua vez, um economista que, prefaciando belos estudos sobre os "Aspectos sociais do crescimento econômico", afirmou:

"Os economistas têm, sem dúvida, tendência natural para considerarem o fenômeno do crescimento de um ponto de vista estritamente econômico. Embora eles admitam prontamente que os aspectos social, político e cultural sejam de importância intrínseca em qualquer discussão razoável do problema, eles tendem a ignorar estes aspectos, quando tratam com o problema em primeira mão".

Tôdas essas afirmações visam a concluir no sentido da necessidade de uma colaboração intensa, nas Faculdades e no trabalho diário do advogado, na área pública ou privada, entre economistas, advogados e sociólogos, sem que, todavia, qualquer um dêles possa usurpar as funções próprias do outro.

Não pretendemos suscitar qualquer conflito entre os diversos especialistas em ciências sociais, ressaltando, ao contrário, a importância básica e complementar da contribuição para o desenvolvimento do economista e do advogado, mas queremos evitar que se pretenda impor a exclusão do advogado no trabalho do planejamento e da legislação.

Dentro da conjuntura desenvolvimentista, o advogado não se pode vincular exclusivamente às perspectivas do direito privado e aos interesses das emprêsas. Cada vez aumenta a importância da advocacia de órgãos estatais, autarquias, emprêsas públicas e sociedades de economia mista, estando, outrossim, o advogado indicado normalmente para ser o assessor necessário e indispensável do legislador.

Mesmo quando trabalha na emprêsa privada, o advogado é o homem dos contatos e da negociação construtiva, em plano alto, entre o contribuinte ou o administrado e os órgãos estatais.

De mais a mais, a advocacia simplesmente judiciária está perdendo em importância, diante do crescimento recente da advocacia preventiva e do funcionamento sempre freqüente do causídico junto às repartições públicas, aos Conselhos de Recursos e até perante o próprio legislativo, nas Comissões Parlamentares de Inquérito e no contato que o Congresso está fazendo com as diferentes classes, para com elas debater as soluções apropriadas a serem concretizadas em leis.

Por outro lado, os órgãos de classe, como o Conselho Federal da Ordem dos Advogados e os Institutos dos Advogados, prestam uma colaboração da mais alta valia ao legislador.

Num país em transformação rápida, o conhecimento dos problemas e a previsão dos resultados se tornam difíceis por falta de

experiências anteriores, devendo sempre estar lembrado o advogado de que aconselhar consiste basicamente em prever as eventuais dificuldades e as respectivas soluções.

Assim, na formação do causídico, devem ter a sua importância o estudo do direito comparado e o da história das instituições, especialmente no que se refere a experiências de povos econômica, social e moralmente próximos do nosso.

Também cabe ao advogado estudar o modo de aplicação da lei e os resultados obtidos com a mesma, procurando estar em dia com os textos legislativos, divulgá-los e fazer em relação aos mesmos uma crítica construtiva, não apenas da lei em si, mas das conseqüências práticas que acarreta, pois, muitas vezes, não há relação necessária entre o diploma elaborado e a vivência real da lei.

Num meio de educação jurídica incipiente e diante de tradições e preconceitos seculares, deve o advogado, quando promovido a legislador, revelar uma certa habilidade para obter os resultados desejados, fixando uma política legislativa que, nas condições do momento, se revele eficiente. Assim, por exemplo, no campo do direito fiscal, a correção monetária e a limitação do prazo das liminares em mandados de segurança foram instrumentos eficazes para aumentar a arrecadação, sem prejudicar os legítimos interesses particulares, mas evitando que a protelação decorresse da própria facilidade oferecida pela legislação aos pagadores imputuais dos tributos.

Os nossos juristas sempre estiveram vinculados à posição aristocrática de manejadores de idéias gerais, examinando problemas doutrinários de alta indagação e trazendo, nas suas exposições, os subsídios da história, com requintes de doutrinador que esgota e exaure a matéria.

A essa qualidade correspondia um defeito, o desprezo para os fatos, a repugnância em citar um acórdão, a indiferença com os resultados econômicos e sociais de uma determinada lei ou de certa decisão. O direito era puro, ortodoxo, constituindo sistema fechado e auto-suficiente.

Hoje, a democratização da sociedade e um certo pragmatismo dominante exigem, neste particular, uma reformulação de mentalidade.

O advogado se aproxima da realidade e passa a se introduzir na vivência cotidiana do direito pelos tribunais, apreciando, outrossim, a nossa realidade sócio-econômica.

O problema do desenvolvimento não é mais o reduto exclusivo dos economistas. Juristas e advogados devem estar nêles presentes, sob pena de que sofra distorções, pelas quais seremos responsáveis, por omissão.

Neste sentido, urge realizar a nacionalização dos nossos estudos jurídicos. Em geral, nas teses e nos tratados, multiplicam-se as polêmicas sobre problemas passados referentes a legislações diferentes da nossa, olvidando-se, muitas vezes, em compensação, uma decisão recente do nosso Supremo Tribunal Federal ou uma peculiaridade da lei nacional.

O conhecimento das leis e da doutrina estrangeira é importante, mas é um meio para compreender e explicar as leis nacionais e não um fim em si. O direito comparado, cuja importância crescente tem sido reconhecida nos últimos anos, é ciência auxiliar e não ramo auto-suficiente do direito.

Do mesmo modo que a mecânica ou a física dos nossos dias não pode mais ser ensinada nos termos em que o era há um século atrás, o ensino jurídico, em 1967, não se pode ater ao velho estilo das primeiras escolas de direito criadas no século passado.

É evidente que a reforma deve começar pelo currículo, mas, no fundo, as denominações das matérias são menos importantes do que o que se ensina em cada uma delas.

É possível transmitir noções de direito comercial dentro da mentalidade do Código de 1850 ou apresentá-lo nas perspectivas do direito *in fieri* dos nossos dias em que uma legislação, ainda tumultuada, quer transformar o país das empresas familiares tradicionais no paraíso das sociedades abertas, criando novas estruturas e abalando conceitos seculares.

A revolução máxima é, assim, metodológica. Trata-se de fazer com que o estudante conheça o direito atual, as suas tendências mais profundas e, mais do que isso, o modo de raciocinar juridicamente em torno de problemas. É necessário que conheça os institutos jurídicos, mas não é condição suficiente para a formação completa do advogado.

O que se deve ensinar é a utilização do raciocínio jurídico, o modo de enquadrar os fatos na lei e de aplicar a lei aos fatos.

As Faculdades não mais se destinam a formar bacharéis, homens de talento e de vigor verbal, mas sim advogados, técnicos na difícil arte de evitar e resolver os conflitos de interesses interindividuais e coletivos. Para tanto, é preciso que o advogado tenha uma visão clara do panorama jurídico no qual vai trabalhar, conheça a lei e a jurisprudência, saiba redigir contratos e estatutos, mas tudo isso é o início, não o fim. A finalidade real é formar um advogado, um homem apto a expor problemas e dar-lhes as soluções adequadas. Ora, há certos trabalhos que só são ensinados pela prática, determinadas coisas que só se aprendem ao fazê-las.

Daí, todo o ensino jurídico, nos diversos países, ter completado o chamado estudo teórico pela realização de trabalhos práticos, pela vivência real dos problemas jurídicos.

Por tôda parte, instituiu-se o ensino ativo, o diálogo entre professores e alunos. Na França, complementou-se o ensino teórico pelo prático, com resultados excelentes nas cidades de Província, e menos felizes nas grandes universidades — em que se multiplicaram as turmas, sem que houvesse professores com as qualidades necessárias, em número suficiente, para dirigi-las.

Nos Estados Unidos, desde o século passado, impera o método do *caso*, a discussão da decisão concreta, em tôrno da qual professor e alunos apreciam os princípios jurídicos aplicáveis. Este método, que dá um cunho realista ao estudo, apresenta magníficos resultados no primeiro ano do curso, mas, nos anos posteriores, já encontra um aluno, algumas vêzes, cansado de reapreciar minúcias de um problema que êle não consegue reviver com a mesma intensidade.

Na América do Norte, a evolução se fêz sentir com a complementação do caso pelo problema, a doutrina apresentando, fora do elenco jurisprudencial, situações reais que caberia ao estudante resolver.

Enquanto o nosso método de ensino é predominantemente dedutivo, partindo dos princípios gerais para a aplicação da norma ao caso concreto, a didática norte-americana é casuística e indutiva, partindo do caso concreto para a elaboração construtiva da norma geral.

Talvez um sistema eclético fôsse mais adequado à vida brasileira, atendendo-se tanto ao nosso sistema legislativo, que é de direito escrito e não de natureza jurisprudencial, como à própria formação dos nossos estudantes.

Na realidade, como o químico e o filósofo, o jurista só consegue fazer a síntese após ter realizado a análise. Podemos, pois, partir do fato concreto e por indução chegar à norma geral, para, em seguida, construído o princípio, aplicá-lo novamente aos casos particulares.

No fundo, nem a teoria dispensa a prática, nem a prática pode ter bons resultados sem o conhecimento da doutrina. As Faculdades não querem preparar nem o rábula, nem o jurista esotérico afastado das realidades. No meio está a virtude.

Não há dúvida de que uma inovação se impõe com a finalidade de dinamizar o ensino jurídico, com vistas à criação e à execução do direito do desenvolvimento.

Essa dinamização visa a dar cunho ativo ao ensino, completando as aulas por trabalhos práticos, por investigações econômicas e sociológicas, realizadas *in loco*, por estágios nos diversos serviços em que os advogados terão que exercer as suas funções.

O estudo da jurisprudência e a vivência dos problemas cotidianos do advogado podem ser feitos de dois modos: no passado e no presente, no vivo e no morto. Da mesma maneira que na

Faculdade de Medicina, o estudo se inicia no esqueleto, mas continua no hospital de clínicas, os casos passados e os problemas abstratos constituem o estudo da realidade já superada, sem mobilidade necessária, sem verificação do resultado da atuação do aluno. É preciso, também, nas Faculdades de Direito, passarmos à fase do estudo no vivo, entregando ao estudante, sob a orientação dos mestres, os problemas reais e atuais para que vejam como estão sendo e devem ser resolvidos.

Bem lembrava em magnífica aula de sapiência que proferiu, há alguns anos, o Ministro João Lyra Filho que a natureza do processo educativo é dinâmica, por acompanhar as bruscas mutações que os fatores sociais e econômicos impõem às instituições políticas.

O dinamismo do ensino deve acompanhar a realidade da vida.

O Cardeal Newman, ao definir a experiência universitária, via a sua razão de ser na vivência dos problemas concretos, afirmando que os princípios gerais de qualquer estudo podem ser apreendidos nos livros, mas o detalhe, a côr, o tom, o ar, a vida só se transmitem pelo contato pessoal com os mestres e a solução de problemas objetivos.

Como o estudante de línguas, após o estudo de gramática e do vocabulário, viaja para o exterior, a fim de ouvir o idioma que está desejoso de aprender no país em que é falado, do mesmo modo que o estudante de artes plásticas visita os museus para tomar contato com os grandes mestres, o estudante de direito deve ter o seu hospital de clínicas, o seu laboratório, para poder trabalhar nos processos, ao vivo, sob a orientação dos professores.

Em excelente relatório apresentado na 3.^a Conferência das Faculdades de Direito da América Latina, o professor uruguaio ENRIQUE VESCOVI recomendou que o ensino prático do direito fôsse feito em escritórios locais, organizados nos bairros, sob a fiscalização e orientação de professores com a finalidade de atender à população necessitada de assistência jurídica e sem os meios econômicos de recorrer aos advogados.

Parece-nos que o entrosamento entre os serviços da Justiça Gratuita do Ministério Público da Guanabara e as Faculdades de Direito, na forma de convênios, é uma tentativa válida e pioneira não só de descentralização da assistência judiciária — quiçá primeiro passo para a descentralização da própria Justiça — como ainda de dar aos estudantes uma oportunidade de realizar um estágio, que não se apresenta como curso, nem como análise necroscópica de situações passadas, mas como vivência real dos problemas profissionais e aprendizagem efetiva.

Temos certeza de que esta primeira iniciativa será seguida de outras, contando sempre a Procuradoria com o apoio de S. Ex.^a o Governador do Estado Embaixador Negrão de Lima e com a

inestimável colaboração do Conselho da Ordem dos Advogados do Brasil e das diversas Faculdades de Direito.

Tratando-se de uma inovação, quis o destino que se iniciasse nesta casa, na Universidade João XXIII, inspirada pelo nome de um Papa revolucionário, de um homem simples que conseguiu renovar a Igreja com humildade, procurando dar as dimensões do nosso tempo à instituição secular.

E tal experiência havia de ser começada na casa de um homem que mais aprendeu na vida do que na escola e que, em seguida, teve a coragem de voltar à Universidade para verificar os conhecimentos hauridos numa vida de luta. Sabe êle do terrível hiato que existe entre a Universidade e a Vida e o seu esforço tem sido no sentido de diminuir as distâncias, para aproximar o bacharel do advogado, o estudante do profissional técnico, de que o nosso país tanto necessita.

Dizia Toynbee que uma civilização sobrevive ou morre segundo saiba ou não responder ao desafio que lhe impõe a história. Para o Brasil, o grande desafio dos últimos anos é o do desenvolvimento, criando-se o terrível dilema de construir um Brasil desenvolvido, em poucos anos, ou de perder a posição que a história e o patriotismo exigem que o nosso país tenha no mundo de hoje e de amanhã.

Para as Faculdades de Direito, o desafio consiste em deixar de formar bacharéis, pois acabou a era do bacharelismo, para fornecer ao país advogados, técnicos, de alto gabarito de que o Estado e as empresas privadas necessitam em grande número com especial urgência.

Dizia Disraeli que conservar implica manter, desenvolver e reformar. É preciso que se mantenha o que havia de bom nas tradições do nosso ensino, complementando-o, para que o advogado se possa integrar na vida nacional.

Já se disse que as Constituições são o que os homens delas fazem e que as leis não são boas nem más, dependendo, no fundo, a sua interpretação do bom senso de advogados e juizes.

O desenvolvimento do Brasil pressupõe uma união de esforços para a qual cada um, no seu setor, deve pagar o seu tributo. Nas Faculdades de Direito, devemos formar os homens que elaborarão e aplicarão amanhã o direito do desenvolvimento e para tanto é preciso que lhes possamos dar os indispensáveis instrumentos de trabalho.

Com os conhecimentos adquiridos na escola, com o estágio da vida prática que terão os futuros advogados, queira Deus possam servir à pátria com entusiasmo e pragmatismo, duas das virtudes que fizeram a grandeza de João XXIII.