



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

José Flávio Bianchi

O debate sobre direito e desenvolvimento no Brasil e o neoinstitucionalismo econômico

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Doutor Marcus Faro de Castro

Brasília
2013

Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

José Flávio Bianchi

O debate sobre direito e desenvolvimento no Brasil e o neoinstitucionalismo econômico

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, área de concentração “Direito, Estado e Economia”.

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Doutor Marcus Faro de Castro

Brasília
2013

Nome: José Flávio Bianchi

Título: O debate sobre direito e desenvolvimento no Brasil e o neoinstitucionalismo econômico

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, área de concentração “Direito, Estado e Economia”.

Aprovado em ___/___/___

Banca Examinadora

*A minha mãe, meu pai e meu irmão,
com todo o carinho e amor*

AGRADECIMENTOS

Devo agradecimentos a um grande número de pessoas, muitas delas mal sabem da importância que tiveram para a conclusão desta dissertação de mestrado, desde a motivação para o ingresso no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília até o estímulo e apoio para a conclusão dos estudos. Receio apenas que minha memória me traia neste momento.

Agradeço a meus amigos James Siqueira, Daniel Falcão, Victor Cravo, Mariana Cirne, Eduardo Xavier, Cesar “Capi” Carrijo, Gabriel Squeff e Artur Coimbra, que, por seus exemplos e suas palavras, deram-me o estímulo necessário para esta empreitada. Sou incapaz de medir a importância que cada um deles possuiu nesta minha jornada.

Também agradeço aos meus amigos Isabela Marques Seixas, Rodrigo Zerbone, Lucas Borges Carvalho, Alexsandro Maia e a todos os amigos da Consultoria Jurídica do Ministério das Comunicações, pois sem sua compreensão e colaboração diárias seria completamente impossível a conclusão desta dissertação.

Agradeço a atenção e dedicação que meu amigo Hugo Maciel de Carvalho empregou na revisão deste trabalho.

Devo um agradecimento especial a Marcus Faro de Castro, meu estimado professor orientador, cuja paciência e dedicação foram essenciais para a condução de meus estudos na Faculdade de Direito da UnB. Sem sua ajuda e orientação eu simplesmente não teria conseguido.

Por fim, meu agradecimento mais carinhoso é destinado a Renata Espíndola Virgílio, minha amiga, companheira de mestrado, minha grande paixão, atual noiva e minha futura mulher. Compartilhar com ela esta jornada até aqui conferiu novo sentido ao que chamo de “vida” e de “amor”.

RESUMO

A presente dissertação trata da influência da teoria neoinstitucionalista de Douglass North no debate sobre direito e desenvolvimento no Brasil. Para este fim, foi realizada uma revisão da literatura que trata das teorias econômicas que fundamentaram o desenvolvimentismo e da teoria neoinstitucionalista de Douglas North. Por fim, foram analisados estudos realizados por juristas brasileiros relacionados ao tema. A dissertação é dividida em duas partes. A primeira parte, dividida em três capítulos, aborda as teorias com que economistas e juristas compreendem o desenvolvimento. No capítulo 1, analisamos o pensamento econômico do desenvolvimentismo brasileiro clássico, incluindo a análise de Celso Furtado e de Roberto Campos, bem como as teorias que servem de fundamento para o novo desenvolvimentismo, tais como Amartya Sen e Dani Rodrik. No capítulo 2, desenvolvemos o debate a respeito do “giro institucional” ocorrido com a incorporação das instituições no debate sobre desenvolvimento. Neste capítulo são expostas as principais considerações de Douglass North a respeito das instituições e da mudança institucional. O capítulo 3 trata do surgimento do novo desenvolvimentismo no cenário teórico e político, comparando-o com sua versão antiga. A segunda parte da dissertação, dividida em dois capítulos, tem foco na discussão sobre as relações entre direito e desenvolvimento. No capítulo 4, são expostas as principais posições a respeito do movimento “direito e desenvolvimento”, partindo de Max Weber até o *New Law and Development*. O capítulo 5 tem por objetivo analisar o debate sobre direito e desenvolvimento no Brasil a partir do estudo de alguns juristas selecionados. Ao final, pudemos concluir que é possível fazer aproximações entre a teoria neoinstitucionalista de Douglass C. North com as análises feitas por juristas brasileiros relacionados ao movimento “direito e desenvolvimento”.

Palavras-chave: Desenvolvimentismo. Direito e desenvolvimento. Instituições. Neoinstitucionalismo. Douglass C. North.

ABSTRACT

The present dissertation analyzes the influence of the new institutionalism theory of Douglass North in the debate regarding law and development in Brazil. For this purpose, a review of the literature on the economic theories which are the basis of classic developmentalism and new institutionalism theory of Douglass North was performed. Finally, studies conducted by Brazilian jurists and related to the theme were analyzed. The dissertation is divided into two parts. The first part, divided into three chapters, deals with theories which economists and jurists understand as development. In chapter 1, we analyze the economic thinking of classic Brazilian developmentalism, including the analysis of Celso Furtado and Roberto Campos, as well as theories that may serve as basis for the new developmentalism, such as Amartya Sen and Dani Rodrik. In chapter 2, we develop the debate on the “institutional turn”, which took place with the incorporation of institutions in the development debate. In this chapter, the main considerations of Douglass North concerning institutions and institutional change are discussed. Chapter 3 depicts the rise of the new developmentalism in the political and theoretical landscapes, comparing it with its previous version. The second part of the dissertation, which has two chapters, focuses on the discussion about the relations between law and development. In chapter 4, the main considerations on the “law and development” movement are discussed, beginning with Max Weber until the New Law and Development. Chapter 5 aims at analyzing the debate on law and development in Brazil based on the study of some selected jurists. At the end, we conclude that it is possible to approximate the Northean theory and the studies conducted by Brazilian jurists related to the “law and development” movement.

Keywords: Developmentalism. Law and Development. Institutions. New Institutionalism. Douglass C. North.

“A ideia de usar a razão para identificar e promover sociedades melhores e mais aceitáveis estimulou intensamente as pessoas no passado e continua a fazê-lo no presente. Aristóteles concordou com Ágaton em que nem mesmo Deus podia mudar o passado. Mas também concluiu que o futuro pode ser moldado por nós. Isso poderia ser feito baseando nossas escolhas na razão. Precisamos, então, de uma estrutura avaliatória apropriada; precisamos também de instituições que atuem para promover nossos objetivos e comprometermos valorativos, e, ademais, de normas de comportamento e de um raciocínio valorativo sobre o comportamento que nos permitam realizar o que tentamos realizar”.

Amartya Sen

“Desenvolvimento como liberdade”, 2010, p. 318.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
PARTE 1	14
1 TEORIAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO: ONTEM E HOJE	15
1.1 Pensamento econômico brasileiro	15
1.1.1. Pensamento econômico do ciclo do desenvolvimentismo brasileiro	15
1.1.1.1 A Cepal e o desenvolvimentismo brasileiro	17
1.1.2 O pensamento neoliberal	22
1.1.2.1 O pensamento de Eugênio Gudin	23
1.1.3 O pensamento desenvolvimentista	26
1.1.3.1 A corrente “não nacionalista”	27
1.1.3.2 A corrente nacionalista do setor privado	30
1.1.3.2 A corrente nacionalista do setor público	33
1.1.4 O pensamento socialista	44
1.2 Alterações da concepção de desenvolvimento	47
1.2.1 As liberdades de Amartya Sen	47
1.2.1.1 Fins e meios do desenvolvimento.....	48
1.2.1.2 A abordagem da pobreza	49
1.2.1.3 Mercados e liberdades	51
1.2.1.4 A importância da democracia	52
1.2.2 As muitas receitas de Dani Rodrik	53
2 “GIRO INSTITUCIONAL” E A OBRA DE DOUGLASS C. NORTH.....	59
2.1 O giro institucional	60
2.1.1 O giro institucional e o discurso institucionalista.....	60
2.1.2 Falhas do discurso institucionalista	63
2.2 O pensamento de Douglass North	65
2.2.1 Antecedentes: North e a cliometria	66
2.2.2 Fase clássica	68
2.2.2.1 Críticas ao modelo neoclássico.....	68
2.2.2.2 Custos de transação	70
2.2.2.3 Ideologia	73
2.2.2.4 Instituições e organizações	74
2.2.2.5 Tipos de restrições: informais e formais.....	77
2.2.2.6 Mudanças econômicas na história	79
2.2.2.7 As mudanças institucionais	81
2.2.2.8 Instituições na teoria econômica	83
2.2.3 Fase contemporânea: a intencionalidade dos agentes.....	84
2.2.3.1 Para entender as mudanças econômicas	84
2.2.3.2 Incerteza e ergodicidade	86
2.2.3.3 Crenças, cultura e mudanças institucionais	88
2.2.3.4 Novos desafios para o crescimento econômico.....	91
2.2.3.5 Para melhorar o desempenho econômico	93
2.2.4 Violência e ordens sociais	95
2.2.4.1 Ordens de acesso fechado.....	96
2.2.4.2 Ordens de acesso aberto	98
2.2.4.3 Transição entre ordens.....	100
2.2.4.4 Algumas considerações sobre desenvolvimento e democracia	104
2.2.5 Considerações sobre North.....	105

3 RUMO A UM NOVO DESENVOLVIMENTISMO.....	109
3.1 Um novo desenvolvimentismo	109
3.2 Características de um novo desenvolvimentismo.....	112
3.3 Novos desafios do direito em um novo desenvolvimentismo	114
PARTE 2	117
4 O DEBATE SOBRE DIREITO E DESENVOLVIMENTO.....	118
4.1 Notas iniciais sobre Max Weber.....	119
4.2 Direito e desenvolvimento: uma doutrina em construção	122
4.3 Os momentos do direito e desenvolvimento.....	122
4.3.1 O primeiro momento	123
4.3.2 O segundo momento	127
4.3.2.1 O movimento <i>Law and Finance</i>	130
4.3.3 O terceiro momento do direito e desenvolvimento	134
5 O DIREITO E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL	137
5.1 A análise das reformas jurídicas	137
5.2 O direito e o financiamento para o desenvolvimento	143
5.3 A transferência de renda e os novos papéis do direito	148
5.4 Notas conclusivas	155
CONCLUSÃO.....	157
REFERÊNCIAS	164

INTRODUÇÃO

Apesar de a economia brasileira não ter apresentado, em 2012 e 2011, o mesmo ritmo de crescimento econômico e de redução de desigualdade verificado na primeira década do século XXI (NERI, 2008), Bresser-Pereira (2006) e Arbix e Martin (2012) afirmam que o Brasil dá mostras de uma nova forma de ativismo estatal. Este fenômeno foi precedido de novas teorias econômicas sobre o desenvolvimento, bem como sobre o relacionamento entre as formas de organização social e o desempenho econômico da sociedade.

Além disso, contemporaneamente a própria concepção de desenvolvimento é posta em cheque e, assim, no pensamento de autores importantes como Amartya Sen (2010), ela deixa de ser equiparada à ideia de simples crescimento econômico (acréscimo do Produto Interno Bruto – PIB) e passa a ser considerada como finalidade o aumento das liberdades individuais. Além disso, não só o resultado do desenvolvimento é importante, mas também o próprio processo para alcançá-lo, pois este deve permitir às pessoas e aos próprios Estados que aprendam e descubram os caminhos que devem seguir e os fins que almejam alcançar.

Ao se mudar a forma de entender o desenvolvimento, assiste-se ao que Evans (2005) denomina de “giro institucional” no campo do desenvolvimento, isto é, a relevância — nos campos teórico e operacional — conferida às instituições para a promoção do desenvolvimento dos países e das pessoas. Com a entrada em cena das instituições, surge um novo campo de estudo capaz de abrir novas perspectivas, mas carregando consigo uma série de problemas e novos desafios, começando com a definição do próprio termo “instituições”.

O direito e as normas jurídicas também passam a ocupar um papel central na promoção do desenvolvimento, na medida em que as instituições são estruturadas, principalmente, por meio de regras promulgadas pelo direito. Contudo, a compreensão das relações entre direito e desenvolvimento passou e continua passando por um constante e contínuo realinhamento, influenciando e sendo influenciada pelas teorias sobre desenvolvimento e mudança institucional.

Diante dessa influência, pretende-se, com este trabalho, investigar qual a concepção de instituição predominante nas análises jurídicas empreendidas por autores brasileiros que

tenham por objeto a relação entre direito e desenvolvimento. A hipótese inicial é que a noção de instituição, tal como concebida por Douglass C. North, é utilizada de forma expressa ou tácita no debate brasileiro sobre instituições, bem como sobre a relação entre direito e desenvolvimento.

Entendemos que esse debate é importante para a academia jurídica brasileira na medida em que o Brasil é apontado como um exemplo bem-sucedido de país que foi capaz de promover o seu desenvolvimento econômico juntamente com a redução das desigualdades. Por isso mesmo, as instituições brasileiras, tais como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e o Programa Bolsa-Família – PBF, passam a ser objeto de estudo de juristas nacionais e estrangeiros. Ao se compreender qual a concepção de instituição predominante nas análises jurídicas recentes, podemos obter uma melhor compreensão das qualidades e defeitos destes estudos. Com esse entendimento, pode-se saber se o foco de análise recai sobre a organização dos direitos de propriedade ou se a análise é focada na promoção da descoberta e expansão de liberdades.

Para esse fim, a presente dissertação foi estruturada em duas partes. A parte 1 contém as teorias com que economistas e juristas compreendem o desenvolvimento, e está dividida em três capítulos.

No capítulo 1, serão estudadas as principais teorias econômicas que fundamentaram o antigo desenvolvimentismo no Brasil, bem como aquelas que se apresentam como alternativas para basear o novo desenvolvimentismo. Com esta finalidade, será importante a análise empreendida por Bielschowsky (2000), por sintetizar as teorias econômicas predominantes no Brasil que embasavam a primeira versão da estratégia desenvolvimentista, mediante a qual o país promoveu a sua industrialização e o seu rápido crescimento após 1930. Para demonstrar a alteração da concepção de desenvolvimento, bem como para demonstrar que o próprio processo de desenvolvimento é importante, independentemente do resultado alcançado, foram escolhidos Sen (2010) e Rodrik (2007), pois esses dois autores são importantes exemplos de como, entre economistas, o desenvolvimento deixa de ser considerado mera acumulação de capital para se tornar uma questão organizacional, dependente das instituições existentes em determinada sociedade, como será explicado no capítulo seguinte.

Pretendemos, com o capítulo 2, expor, seguindo indicações de Evans (2005), o “giro institucional” decorrente da incorporação, ao debate sobre desenvolvimento, de novas teorias, tais como as de Sen (2010) e de Rodrik (2007). Também será incluído nesse capítulo o estudo da obra neoinstitucionalista de Douglass C. North (1981; 1990; 2005), a fim de melhor compreender como o debate sobre instituições e sua relação com o desempenho econômico tem se desenvolvido. A ênfase na análise de North deve-se à importância que o autor passou a ter, a partir de suas contribuições (NORTH, 1981; 1990; 2004), para o estudo das instituições, sendo indispensável conhecer seus argumentos sobre este assunto.

Para a explicação do fenômeno do “novo desenvolvimentismo”, ou “novo ativismo estatal”, no capítulo 3 estudaremos as análises de Bresser-Pereira (2006), Arbix e Martin (2012) e Trubek (2009), mostrando em linhas gerais os pontos de distinção entre a nova estratégia desenvolvimentista brasileira e a antiga, bem como entre o novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. Bresser-Pereira (2006), Arbix e Martin (2012) e Trubek (2009) afirmam que o desenvolvimentismo atual é distinto do antigo por uma série de características, entre as quais entendemos que a principal é a nova relação que se dá entre Estado e iniciativa privada. Esta deixa de ser considerada “infante” e carente de proteção para ser estimulada pelo Estado a fim de produzir efeitos sociais desejáveis.

A parte 2 da dissertação abrange os reflexos ou mudanças que, no pensamento jurídico, podem ser entendidas como correlatas das teorias e movimentos analisados na primeira parte. A parte 2 está dividida em dois capítulos.

No capítulo 4, o direito é colocado no centro do debate sobre desenvolvimento, uma vez que regras jurídicas são a principal forma de estruturar instituições nos países ocidentais. Pretende-se analisar como a questão foi abordada por Weber (2011) e, posteriormente, estudar o movimento “direito e desenvolvimento” (*Law and Development*), incluindo as suas diferentes fases ou “momentos”, a partir do movimento inaugural, passando pela fase neoliberal do *Law and Finance* e atingindo o momento contemporâneo do “novo direito e desenvolvimento” (*New Law and Development*).

Com o capítulo 5, pretendemos analisar alguns exemplos de como o movimento “direito e desenvolvimento” tem encontrado reflexos na doutrina jurídica nacional. A escolha dos autores ocorreu tendo por base a sua filiação, ora expressa, ora tácita, ao movimento

“direito e desenvolvimento”. Dessa forma, foram selecionados Fabiani (2011), com seu estudo sobre as reformas jurídicas no Brasil; Schapiro (2010a; 2010b), sobre o financiamento de empresas; e Coutinho (2010; 2012), sobre programas de transferência de renda.

Ao final, pretende-se verificar, nas conclusões, qual a concepção de instituições mais comum nas obras dos juristas brasileiros selecionados, a fim de constatar se há um predomínio, tácito ou explícito, da concepção de instituições utilizada por Douglass C. North, nos termos das obras deste autor analisadas na dissertação.

PARTE 1

1 TEORIAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO: ONTEM E HOJE

O debate sobre o desenvolvimento econômico brasileiro possui uma tradição importante no mundo acadêmico e político que não pode ser desconsiderada quando se trata de discutir e analisar o que se entende por desenvolvimento contemporaneamente. Entendemos, por isso, que para melhor compreender o que Bresser-Pereira (2006) denomina de “novo desenvolvimentismo”,¹ incluindo as teorias econômicas que fundamentam este fenômeno, é necessário compreender o que houve anteriormente no país.

Neste capítulo, portanto, serão estudadas as principais teorias econômicas que fundamentaram o antigo desenvolvimentismo no Brasil. Com esta finalidade, será importante a análise empreendida por Bielschowsky (2000), por sintetizar as teorias econômicas predominantes no Brasil que embasavam a primeira versão da estratégia desenvolvimentista, mediante a qual o país promoveu a sua industrialização e o seu rápido crescimento após 1930.

1.1 Pensamento econômico brasileiro

Na primeira seção deste capítulo, será exposto o pensamento econômico brasileiro, com foco no ciclo ideológico desenvolvimentista, incluindo a influência da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – Cepal e estudos de autores específicos. Bielschowsky (2000), como descrito abaixo, organiza o pensamento econômico em algumas correntes, entre elas a neoliberal, a desenvolvimentista nacionalista, a desenvolvimentista não nacionalista e a socialista.

1.1.1. Pensamento econômico do ciclo do desenvolvimentismo brasileiro

No período que vai de 1945 até 1964, os grupos intelectuais não se concentravam em núcleos acadêmicos, mas estavam relacionados a setores industriais ou trabalhavam para o governo na elaboração de políticas públicas.

¹ Ver capítulo 3.

Esses diferentes grupos são relacionados entre si por um conceito-chave característico deste período, que é o “desenvolvimentismo”. Bielschowsky (2000, p. 7) define este conceito como uma:

[...] ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais:

- a) industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro;
- b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através das forças espontâneas de mercado; por isso, é necessário que o estado a planeje;
- c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos da promoção dessa expansão; e
- d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa seja insuficiente.

Portanto, antes de ser uma teoria, o desenvolvimentismo do período 1945-1964 era uma ideologia² ou uma proposta de reforma social, que privilegiava, como principal instrumento dessa alteração, a rápida industrialização da economia nacional com estímulo e direção do Estado.

Os diferentes grupos de intelectuais que estavam relacionados entre si pela ideologia do desenvolvimentismo podem ser organizados em cinco linhas ou correntes de pensamento (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 33-35):

(i) Corrente neoliberal³: cuja principal característica era a prioridade da livre movimentação das forças de mercado como meio de atingir a eficiência econômica, combinada com uma preocupação com equilíbrios monetários e financeiros.

(ii) Correntes desenvolvimentistas: esta subdividida em três vertentes: (a) *setor privado*, posição antiliberal e desenvolvimentista, mas que apresenta restrições à influência do Estado poderia ter na economia; (b) *setor público não nacionalista*, que possui propostas de

² Bielschowsky (2000) não apresenta o seu conceito de “ideologia”. Acreditamos que, sem qualquer prejuízo, podemos utilizar a definição de North (1981, p. 48), para quem a ideologia representava um conjunto de esforços intelectuais para racionalizar o padrão comportamental de indivíduos e grupos, constituindo um mecanismo que facilita o entendimento do mundo e que contém, embutido em si, um conjunto de valores.

³ Para Bielschowsky (2000, p. 37), o termo “neoliberal” possui um significado muito próprio, pois, para este autor, os liberais brasileiros, após a Crise de 1929, passaram a admitir alguma intervenção do Estado na economia. Portanto, neste capítulo, usaremos “neoliberal” segundo a concepção de Bielschowsky (2000).

desenvolvimento com predominância do capital privado; e (c) *setor público nacionalista*, o qual defendia o investimento do Estado em setores considerados estratégicos.

(iii) Corrente socialista: esta vertente defendia a industrialização e a intervenção estatal, mas entendia este processo apenas como uma etapa para o socialismo.

1.1.1.1 A Cepal e o desenvolvimentismo brasileiro

Antes de iniciar o estudo das características das diferentes correntes do pensamento econômico brasileiro existentes no período desenvolvimentista de 1945 a 1964, uma breve nota sobre a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – Cepal⁴ deve ser feita, pois o desenvolvimentismo brasileiro não pode ser compreendido sem a percepção da influência exercida por este órgão.

O modelo Cepal foi utilizado para interpretar o processo de transformação das economias latino-americanas nos anos 1950 e 1960. Na tabela 1 podemos perceber uma forte correlação entre os principais argumentos encontrados nas teorias cepalinas e aqueles utilizados pelos economistas brasileiros durante o ciclo ideológico do desenvolvimentismo.

Tabela 1 - Lista de argumentos

Argumento	Uso pela Cepal	Uso por economistas brasileiros
1. Indústria infante	Não	Sim
2. Economias externas	Marginalmente	Sim
3. Indivisibilidade do capital	Marginalmente	Não
4. Deterioração dos termos de troca (tese de Prebisch e Singer)	Sim	Sim
5. Desemprego/deterioração dos termos de troca (escassez de demanda internacional por bens primários)	Sim	Sim
6. Desequilíbrio estrutural no balanço de pagamentos	Sim	Sim
7. Vulnerabilidade a ciclos econômicos	Sim	Sim
8. Inadequação de técnicas modernas à disponibilidade de recursos	Sim	Sim
9. Transplante de técnicas agrícolas modernas e culturas tropicais ineficientes quando comparado a transplante de técnicas industriais	Marginalmente	Sim
10. Teoria da demanda derivada (teses do crescimento não schumpeteriano, induzido pela demanda)	Não	Sim

Fonte: Bielschowsky (2000, p. 13)

⁴ Órgão vinculado às Nações Unidas, sediado em Santiago, Chile.

A teoria do desenvolvimento da Cepal e dos teóricos brasileiros de então pugnava pela ideia de que modelos estáticos não podem lidar com problemas dinâmicos de alocação de recursos. Também há uma visão peculiar dos efeitos do comércio internacional sobre economias de periferia. Os quatro efeitos mais mencionados são: (a) deterioração dos termos de troca (a tese de Prebisch-Singer⁵); (b) desemprego; (c) desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos; e (d) vulnerabilidade a ciclos econômicos.

Bielschowsky (2000, p. 15-16) defende que as ideias econômicas da Cepal não se restringiam a um conjunto de propostas protecionistas, derivadas da teoria da deterioração dos termos de troca, mas sim de um “amplo e original sistema analítico, que constituiu um poderoso instrumento de compreensão do processo de transformação das economias latino-americanas”.

A seguir serão expostas as principais características do pensamento cepalino, cuja influência é marcante no pensamento desenvolvimentista nacional, conforme o enfoque de Bielschowsky (2000, p. 15 *et seq.*).

1.1.1.1 Relação centro-periferia e o subdesenvolvimento

A relação centro-periferia é utilizada pela Cepal para a descrição do processo de difusão do progresso técnico pelo mundo e, assim, para explicar a distribuição dos ganhos da economia mundial entre os diferentes países.

Segundo a ideia da relação centro-periferia, o progresso técnico teria ocorrido de forma rápida e integral nos países desenvolvidos. Nesse contexto de rápida evolução da técnica nos países centrais, o restante dos países de periferia foi incorporado ao processo econômico apenas para prover alimentos e matérias-primas para os países ricos. O modo de incorporação dos países de periferia à economia mundial — na qualidade de fornecedores de matérias-primas — dificultou a difusão do progresso técnico nestes países (com exceção do setor exportador de produtos primários) e, conseqüentemente, causou o atraso do desenvolvimento nessa região periférica.

⁵ Segundo esta tese, desenvolvida independentemente por Hans Singer e Raúl Prebisch no ano de 1950, os termos da troca entre produtos primários e bens industrializados se deterioram com o decurso do tempo e, assim, aqueles países exportadores de matéria-prima, com o passar o tempo, seriam capazes de importar menos bens industrializados, se mantidos os níveis de exportação.

A explicação do subdesenvolvimento dos países de periferia, em relação aos países centrais, é corroborada pela tese Prebisch-Singer ou tese da deterioração dos termos de troca. Segundo esta tese, desenvolvida independentemente por Hans Singer e Raúl Prebisch no ano de 1950, os termos da troca entre produtos primários e bens industrializados se deterioram com o passar do tempo e, assim, aqueles países exportadores de matéria-prima, a longo prazo, seriam incapazes de importar mais bens industrializados, se mantidos os mesmos níveis de exportação de bens primários.

Bielschowsky (2000, p. 16) afirma que esse argumento utilizado pela Cepal é uma negativa do princípio da vantagem comparativa, de David Ricardo, segundo o qual os benefícios do livre comércio seriam obtidos na medida em que permitiria aos países se especializarem na produção de bens que possuem vantagens em relação a outros.⁶ Ainda segundo essa tese, as regiões atrasadas transferem seu ganho de produtividade para as áreas desenvolvidas, o que acarreta uma disparidade crescente entre os países, na medida em que os países de centro tendem a reduzir a importação de insumos e matérias-primas conforme se incrementa o progresso técnico.

1.1.1.1.2 Industrialização de periferia: processo sem precedente e problemático

Nos países desenvolvidos, o progresso tecnológico foi capaz de atender aos novos padrões de demanda da sociedade na medida em que estes evoluíam (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 18). Houve nesses países uma continuidade na estrutura produtiva da economia, um contínuo processo de desenvolvimento técnico, que permitiu à indústria atender à demanda nascente.

Por outro lado, nos países subdesenvolvidos o padrão de demanda é descolado da capacidade produtiva, em razão da importação de bens industrializados de países desenvolvidos,⁷ o que impõe dificuldades adicionais para a sua industrialização. Outro problema é a baixa produtividade em todos os setores produtivos dos países

⁶ Este princípio é expressamente adotado na defesa do livre comércio internacional pela Organização Mundial do Comércio – OMC. Ver OMC, s.d.

⁷ Importação não seria uma solução para o padrão de demanda existente em países subdesenvolvidos, pois estes não têm a capacidade de importação necessária para satisfazer a esse padrão de consumo (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 19).

subdesenvolvidos, com exceção do setor exportador. Portanto, as economias periféricas possuem dois traços distintivos — *i.e.*, a especialização e a heterogeneidade das estruturas produtivas — que implicam outras consequências negativas para essas economias, entre eles o desemprego, a deterioração dos termos de troca, o desequilíbrio externo e a tendência à inflação.

Sobre a questão do desemprego, percebe-se que haveria insuficiência de poupança e acumulação internas, o que reduz a capacidade de investimento e, assim, a capacidade de absorção de mão de obra. Nos países centrais, o progresso técnico é um fenômeno que ocorre associado às condições de oferta de mão de obra e de capital. Nos países periféricos, o progresso técnico ocorre independentemente de ambos. Com grande oferta de mão de obra e pouca oferta de capital, a escolha das técnicas não reflete essa realidade, gerando desperdício tanto de trabalho quanto de capital.

Quanto à deterioração dos termos de troca, seria outra tendência que dificulta o processo de industrialização dos países subdesenvolvidos, que se veem compelidos a continuar exportando apenas produtos primários. A demanda internacional por esses produtos, contudo, aumenta de maneira muito lenta, o que causa desequilíbrios na conta de pagamento e, assim, dificulta a de industrialização, visto que este processo exige uma grande importação de bens de capital (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 21).

1.1.1.1.3 Teses estruturalistas sobre a inflação

A teoria estruturalista sobre a inflação é uma das que recebeu maior entusiasmo entre seus adeptos. Como as demais teses cepalinas, essa teoria se mostra como uma crítica à teoria econômica ortodoxa e suas prescrições para a estabilização. Especificamente quanto à inflação, os estruturalistas defendiam que as medidas de austeridade para contenção de inflação causavam o retardamento do desenvolvimento econômico.

Bielschowsky (2000, p. 21) resume o argumento estruturalista sobre a inflação da seguinte forma:

De acordo com a visão estruturalista, a moeda se expande, quase sempre passivamente, como resposta das autoridades monetárias a elevações de

preços de origem estrutural, sendo, portanto, incorreto considerá-la causa da inflação. A única maneira de evitar a inflação seria alterar as condições estruturais que a provocam, e isto deve ser feito por meio de um esforço de crescimento econômico contínuo e planejado. Políticas creditícias e fiscais restritivas não apenas fracassam no tratamento da inflação, mas, ao causarem recessão, reforçam as tendências inflacionárias estruturais, que se explicitam tão logo o crescimento é retomado.

Construída gradualmente, esta teoria surge como crítica à resposta ortodoxa para o fenômeno inflacionário. Alguns modelos diferentes surgiram no âmbito da Cepal, mas todos relacionam o processo inflacionário aos desequilíbrios estruturais. O principal modelo relaciona inflação ao desequilíbrio do balanço de pagamento e, segundo Bielschowsky (2000, p. 22), foi desenvolvida inicialmente por Raúl Prebisch. Neste modelo, considerando-se que o balanço de pagamentos de países de periferia está sempre deficitário, em razão da deterioração dos termos de troca, as importações ficam mais custosas, o que acarreta diminuição do câmbio e, por consequência, aumento do custo de vida da população. Assim, o desequilíbrio do balanço de pagamento causaria a inflação nos países subdesenvolvidos, sobretudo na América Latina.

Diante da inflação, surge o dilema político de se escolher entre um desenvolvimento rápido, mas desequilibrado, e uma política de estabilização recessiva. Para o pensamento da Cepal, no entanto, este seria um falso dilema, pois mesmo que os países adotassem políticas econômicas restritivas, as forças inflacionárias permaneceriam latentes e voltariam à tona assim que as políticas restritivas fossem abandonadas ou relaxadas. Dessa forma, a única forma de solucionar o problema da inflação seria uma transformação estrutural da economia dos países latino-americanos (Bielschowsky, 2000, p. 24).

1.1.1.1.4 Industrialização por substituição das importações (ISI)

O processo de substituições de importações seria uma forma de industrialização dos países subdesenvolvidos que surge da interação entre dois fatores relevantes em economias de países subdesenvolvidos, quais sejam, o desequilíbrio externo e a crescente demanda por bens importados. A industrialização por substituição das importações (ISI) tem início com a substituição de importações de bens não-duráveis, que, por envolverem baixa tecnologia e pouco capital, seriam de fácil produção doméstica.

Contudo, novas indústrias necessitam da importação de bens intermediários e de capital, os quais somente poderiam ser produzidos pelos países periféricos em um estágio posterior de industrialização. Essas novas indústrias criariam, de forma indireta, um estímulo à substituição de importações, pois, ao se aumentar a necessidade de importação — mantida constante a capacidade de importar —, há maior incentivo para a produção direcionada ao consumo interno. Esse processo seria operado até que todas as indústrias também tivessem estímulos para a produção doméstica (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 25).

O processo de ISI está intimamente relacionado com a tese Singer-Prebisch, pois, na medida em que os países centrais tendem a se apropriar de um maior excedente monetário no comércio com países de periferia (*i.e.*, as importações nos países periféricos ficam mais caras com o tempo), a ISI seria uma estratégia para evitar a deterioração dos termos de troca. A industrialização via substituição de importações transforma-se, assim, em importante política estatal defendida pela Cepal e adotada por países como o Brasil e Argentina.

1.1.1.1.5. Planejamento econômico

Considerando que a industrialização dos países subdesenvolvidos, em especial dos latino-americanos, ocorre de maneira desequilibrada, tendo como resultado a inflação, o planejamento da economia aparece como um instrumento para superar esse problema.

Bielschowsky (2000, p. 26) descreve o planejamento econômico proposto pela Cepal como um planejamento de tipo integral, pois consiste num procedimento de orientação das decisões de investimento fundamentado na estimação de crescimento de todos os setores da economia, a partir de diversas variáveis econômicas, tais como a taxa de poupança interna e os termos de troca dos produtos destinados à exportação.

1.1.2 O pensamento neoliberal

Trata-se de uma tradição muito importante no debate brasileiro, com grande participação no debate público. Foi a corrente dominante desde o início do século XIX até os anos 1930. Suas três características essenciais permearam todo o pensamento neoliberal brasileiro: defendia, por princípio, a redução do Estado na economia; propugnava políticas de equilíbrio monetário e financeiro; e era contrária a medidas de suporte à industrialização.

Quase todos os teóricos filiados a essa tradição concordavam, contudo, que o Estado deveria agir, em alguma medida, sobre o comércio exterior, e em atividades como educação, saúde, e assistência técnica à agricultura. Também compartilhavam a visão de que o capital estrangeiro seria o agente capitalista mais conveniente para a realização de atividades de investimento e industrialização. Entre os principais representantes desta corrente, podemos encontrar Eugênio Gudín e Otávio Gouveia de Bulhões.

1.1.2.1 O pensamento de Eugênio Gudín

Na descrição de Bielschowsky (2000, p. 40 *et seq.*), Eugênio Gudín foi o economista conservador mais importante do período entre 1930 e 1964. Percebe-se, em sua obra, um esforço para a recuperação dos princípios fundamentais da economia clássica. Sua originalidade consiste em pensar o livre-cambismo sob a perspectiva dos países subdesenvolvidos. Considerava, contudo, que existia apenas uma teoria econômica, mas que era necessário encontrar as políticas corretas para os países subdesenvolvidos, visto que seus problemas são distintos daqueles possuídos por países ricos. Essas políticas tinham, no entanto, uma orientação clara: manter os mecanismos de mercado em pleno funcionamento.

Apresentava uma defesa qualificada do princípio da não intervenção do Estado na economia, por entender que a economia capitalista encontra seu melhor equilíbrio quando as forças de mercado podem agir livremente. Defendia essa visão analisando exemplos históricos e novas evidências, bem como os avanços da teoria econômica.

Gudín aceitava a intervenção do Estado para corrigir defeitos do funcionamento do mercado em épocas de depressão, pois entendia que, mediante políticas econômicas corretas, seria possível neutralizar as oscilações cíclicas da economia. Contudo, em épocas de prosperidade, o Estado deveria se abster de participar da economia.

Defendia ferrenhamente que o Brasil era um caso de economia em permanente pleno emprego, o que teve implicações em quase todas as suas reflexões posteriores, como será visto abaixo. Do ponto de vista teórico, era um adversário dos estruturalistas no Brasil, pois considerava que o estruturalismo possuía “muita imaginação, mas pouca teoria” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 47). Com relação à teoria de deterioração dos termos de troca,

apesar de inicialmente concordar com o diagnóstico cepalino, Gudin entende que a deterioração é o produto da má gestão da política econômica nos países subdesenvolvidos.

Posicionava-se de forma contrária às políticas de industrialização promovidas pelo Estado. Para Gudin, a prioridade deveria ser a defesa da estabilidade monetária e a garantia do funcionamento do mercado para possibilitar a máxima eficiência da economia. Além disso, seria necessário reconhecer os verdadeiros motivos estruturais da instabilidade, que exigem alguma intervenção governamental, que seriam para Gudin os seguintes, na descrição de Bielschowsky (2000, p. 49-50):

1. Inelasticidade, a curto prazo, da produção de lavouras perenes, conjugada à incerteza da produção das lavouras anuais;
2. Inelasticidade da procura de gêneros alimentícios e as consideráveis oscilações de preços a que dá lugar, quando conjugada à inelasticidade da oferta;
3. Inelasticidade-preço da procura de matérias-primas nos países industrializados e importância decrescente desses produtos nas atividades industriais modernas, como resultado do avanço tecnológico;
4. Fortes oscilações cíclicas dos preços de produtos primários, acompanhando as variações de renda dos países consumidores;
5. Pouca diversidade dos produtos de exportação, o que acarreta vulnerabilidade a oscilações cíclicas;
6. Vulnerabilidade acirrada pelo fato de que o movimento internacional de capitais agrava essas oscilações;
7. Piora das relações de troca, como resultado de depreciações cambiais provocadas por inflação e conjugadas à abundância de oferta e inelasticidade-preço da demanda (como observamos anteriormente, na edição de 1952 Gudin admitia também a tese de Singer e Prebisch, depois abandonada).
8. Forte inelasticidade da procura de importações que se compõe basicamente de mercadorias essenciais;
9. Crescimento demográfico acentuado.

No entendimento de Gudin, seriam necessárias alterações estruturais para que os mecanismos de mercado funcionassem perfeitamente, proporcionando assim a máxima eficiência da economia brasileira, por meio do sistema de livre troca (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 50).

Gudin entende que o desenvolvimento econômico corresponde a um processo de elevação da produtividade,⁸ e que o principal mecanismo para esse aumento é a livre atuação

⁸ A produtividade é a relação entre a produção e os fatores de produção utilizados. A produção é definida como os bens produzidos e os fatores de produção são os elementos utilizados no processo de produção, por exemplo

das forças de mercado (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 53). Por esse motivo, a industrialização — meta do desenvolvimentismo — deveria ocorrer de maneira lenta e progressiva, a fim de absorver a mão de obra que o setor primário dispensasse em razão do progresso técnico. Na visão desse autor, políticas industrializantes acabariam por ter efeitos negativos na economia, uma vez que:

[...] roubavam artificialmente fatores produtivos à agricultura, afetando tanto as exportações como a produção agrícola para o mercado interno. Causavam redução no comércio e inflação e, conseqüentemente, reduziam a eficiência do sistema econômico. (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 54)

Gudin considerava que o problema mais grave da economia brasileira era a baixa produtividade no setor agrícola. Essa característica criava duas ilusões: (i) o predomínio do setor agrícola era a origem da pobreza; e (ii) a existência de desemprego. Assim, o Brasil sofreria de baixa produtividade combinada com pleno emprego.

Sobre a atuação direta do Estado na economia, Gudín afirmava que isso representava uma “tendência para a socialização dos meios de produção” e teria sua origem na ditadura.⁹ Conforme Bielschowsky (2000, p. 61), haveria dois grandes equívocos na atuação direta do Estado na economia via empresas estatais: (i) o primeiro diz respeito à administração negocial pelo Estado, que seria negativamente constrangido pelo *political management*; e (ii) o segundo está relacionado ao financiamento das empresas estatais, que seriam capazes de atrapalhar o funcionamento da economia da sociedade como um todo, resultando na elevação de tributos ou inflação.

O recurso básico para o desenvolvimento seria a atração de capitais estrangeiros, que seriam capazes de contribuir com capital, capacidade administrativa e *know-how*. Sobre a questão da remessa de lucros ao exterior, entendia que isso não deveria ser avaliado sobre o efeito na balança de pagamento, mas sim no “efeito de enriquecimento”, pois mesmo que o balanço de pagamento ficasse deficitário haveria “incremento da renda nacional, seja sob a

peças, máquinas, materiais e outros. Quanto maior for a relação entre a quantidade produzida por fatores utilizados maior é a produtividade. Ver Vasconcelos e Garcia (1999).

⁹ A referência é ao Estado Novo.

forma de salários, de ordenados, de aquisição de matérias-primas ou de juros, lucros ou alugueis” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 65).¹⁰

Na visão de Gudin, o desequilíbrio do balanço de pagamentos era causado pela inflação. Nestes termos, o déficit externo reflete um excesso de demanda sobre a produção interna. Isso causaria um processo contínuo no Brasil: inflação gera déficits porque resulta numa sobrevalorização da moeda nacional. Haveria, assim, um elemento retroalimentador do processo inflacionário desfavorável à balança de pagamentos. Como forma de superar o processo do desequilíbrio do balanço de pagamentos, Gudin propôs a adoção de taxas múltiplas de câmbio (adotada inicialmente na Argentina, em 1930, sob a orientação de Prebisch). Esta seria uma solução intermediária entre o controle quantitativo (pior solução) e a desvalorização (melhor opção).

No entendimento de Gudin, a inflação é a causa dos gargalos na economia brasileira, e não seu resultado, opondo-se à tese dos estruturalistas. Portanto, para o combate à inflação — e, desse modo, aos gargalos da economia — a política correta deveria reduzir os déficits públicos, controlar a expansão creditícia e evitar as elevações salariais (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 70).

1.1.3 O pensamento desenvolvimentista

Como afirmamos acima, o desenvolvimentismo foi a ideologia econômica de sustentação do projeto de industrialização integral, considerada como forma de superar o atraso e a pobreza brasileiros (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 77).

Em torno dessa ideologia, formaram-se três correntes. Todas tinham o projeto comum de formar um capitalismo industrial moderno no Brasil. As divergências surgiram quanto à necessidade e à extensão da intervenção estatal para este fim.

Na análise do pensamento dessas correntes, percebe-se que a Cepal forneceu um poderoso instrumental analítico antiliberal, que foi parcialmente incorporado pelos

¹⁰ Essa ideia também é usada por Roberto Campos, mas este não entendia que havia pleno emprego na economia brasileira, mas baixa elasticidade de oferta e plena capacidade em diversos setores. Assim, capital estrangeiro seria um capital mobilizador dos recursos ociosos no país.

desenvolvimentistas da área privada e integralmente incorporado pela maioria dos desenvolvimentistas nacionalistas do setor público.

1.1.3.1 A corrente “não nacionalista”

Desde sua origem nas décadas de 1930 e 1940, o desenvolvimentismo tem fortes vínculos com o nacionalismo. A corrente desenvolvimentista majoritária compreendia o capital estrangeiro como um bloco monolítico de interesses imperialistas contrários à realização do projeto de superação da pobreza por meio da industrialização. No entanto, a corrente “não nacionalista”,¹¹ cujo principal representante foi Roberto Campos, vislumbrava a possibilidade de participação do capital estrangeiro no projeto desenvolvimentista brasileiro.

São duas as principais diferenças entre a corrente não nacionalista e as demais correntes desenvolvimentistas. Os não nacionalistas não eram contrários à intervenção estatal na economia, mas combatiam sua proliferação sob o argumento de que o Estado não deveria agir quando a iniciativa privada pudesse atuar com maior eficiência. Além disso, conferiam maior ênfase a medidas monetárias e apoio aos planos de estabilização monetária e de combate à inflação (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 103-104).

Roberto Campos, o maior representante desta corrente, acreditava na industrialização pela via da internacionalização de capitais e do apoio do Estado. Seu projeto desenvolvimentista esteve mais próximo da política efetivamente executada pelo Estado, em função dos cargos ocupados por ele durante sua carreira profissional, visto que foi integrante da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e o principal executor do Plano de Metas (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 105).

Sua obra pode ser dividida em três fases: (i) de 1952 a 1953, com textos escritos em função de sua participação na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, é a principal fase conceitual; (ii) a partir de 1955, quando ocupa a diretoria do BNDE, caracterizada pela crítica à política monetária e cambial brasileira, combinada com um ataque à estatização exagerada da economia brasileira; e (iii) após sua saída do BNDE, ligada ao rompimento do Brasil com

¹¹ Termo adotado por Bielschowsky (2000).

o FMI, em que apresentou maior exacerbação de sua crítica às políticas econômicas brasileiras.

As comparações com outro economista conservador, Eugênio Gudín, são inevitáveis. No entanto, Bielschowsky (2000, p. 107-108) aponta características muito distintas entre esses dois economistas, como podemos verificar abaixo:

Gudín prendeu-se ao conceito de pleno emprego para sustentar a aplicação da teoria econômica convencional ao caso brasileiro, atacou insistentemente a ideia de planejamento e considerava que uma estratégia de industrialização violentaria a eficiência alocativa da economia de mercado no país. Campos, diferentemente, viu no processo de industrialização a forma de superar o subdesenvolvimento. (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 107-108)

Para Gudín, o desenvolvimento brasileiro é desequilibrado e ineficiente em razão dos erros de política econômica. Por sua vez, Campos afirmava que a tendência ao desequilíbrio encontrada na economia brasileira possuía origens em motivos estruturais, na fragilidade a pressões inflacionárias e no balanço de pagamentos. Por isso, as autoridades monetárias deveriam combater cuidadosamente esses desequilíbrios. Diferente de Gudín, Campos preconizava uma mistura de medidas monetárias e fiscais para combater a inflação sem, com isso, prejudicar investimentos essenciais para a industrialização (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 108).

Campos identificava desenvolvimento com industrialização, e defendida que este processo deveria ser rápido e intensivo, a fim de absorver o contingente de mão de obra retirada da agricultura e aproveitar as oportunidades oferecidas por um grande mercado interno em potencial. Para se alcançar o desenvolvimento, na visão de Campos, seria indispensável a utilização da ferramenta do planejamento. Considerava o planejamento uma ferramenta tão importante para a promoção do desenvolvimento que o próprio Campos se tornou um executivo do planejamento no Brasil, pois foi o autor e o executor do Plano de Metas.

Além disso, na concepção de Campos, os países subdesenvolvidos teriam necessidades específicas que tornariam necessário o planejamento. Entre essas necessidades estariam a de compensar a debilidade da iniciativa privada, a de concentrar recursos, a fim de contornar o problema da ausência de um mercado de capitais, a de tomar decisões sobre investimento com

preocupações de longo prazo e a de acelerar o ritmo do desenvolvimento (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 110). Defendia um tipo específico de planejamento: o planejamento seccional. Esse procedimento consistia em planejar o desenvolvimento de determinados setores da economia, considerados prioritários por seu poder de geração de crescimento. Não era contrário, em teoria, ao planejamento proposto pela Cepal. Sua oposição se dava com base no argumento de sua operacionalidade, pois entendia que o Estado não seria capaz de planejar e executar um planejamento do tipo integral.

Quanto à inflação, Campos compreendia que era possível compatibilizar estabilidade monetária e crescimento das economias, mesmo em países com pressões inflacionárias. Dessa forma, tornou-se um opositor das teses estruturalistas sobre a inflação. Campos reconhecia a existência de condições estruturais para o crescimento econômico, mas diminuía sua importância em favor da estabilização da economia. Fundamentalmente, sua posição era que, no Brasil, a inflação era causada por um excesso de demanda, e viabilizada por déficits no orçamento público e na anormal expansão de crédito. Portanto, a inflação teria origens na má gestão da política econômica, e não nas condições estruturais da economia brasileira (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 119).

Campos enfatizava os tradicionais argumentos sobre os malefícios da inflação, que giram em torno das ideias de que as distorções do sistema de preço subvertem a alocação de recursos, reduzem a poupança e criam um clima de tensões sociais desfavorável ao desenvolvimento. Assim, considerava necessária a adoção de políticas de estabilização. Por outro lado, defendia a preservação de investimentos prioritários, aumento da carga fiscal e maior fiscalização da evasão de impostos. Suas recomendações de redução de gastos públicos eram relacionadas às despesas de consumo, não aos investimentos (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 121).

Campos era defensor de uma política de atração de capitais estrangeiros. A participação do Estado na economia, por sua vez, deveria ser tolerada somente na medida em que não houvesse capital privado, nacional ou internacional, interessado no empreendimento. Sobre este assunto, era crítico ao “nacionalismo temperamental” ou “pseudonacionalismo”, como percebemos na passagem a seguir:

[...] nacionalistas devemos ser todos nós. A questão é sermos nacionalistas pragmáticos ou apenas temperamentais; e medirmos resultados e não intenções; e não rejeitarmos o esforço econômico alheio, a não ser que estejamos preparados para substituí-lo. (CAMPOS, 1963,¹² p. 195, *apud* BIELSCHOWSKY, 2000, p. 123)

Por fim, interessante notar que Campos não trouxe grandes contribuições ao debate sobre a reforma agrária. Contudo, quanto a questões distributivas, entendia que aumentos de salários deveriam ser atrelados ao aumento de produtividade em determinado setor econômico.

1.3.2 A corrente nacionalista do setor privado

A corrente nacionalista do setor privado possuía uma dupla preocupação. De um lado, defender um projeto de industrialização planejada e, de outro, defender os interesses do capital industrial privado nacional. Era composta por uma pequena elite empresarial, que teve uma experiência única e pioneira no planejamento econômico durante o Estado Novo. Nesse período, a estrutura corporativa então existente permitiu que os industriais participassem de várias agências econômicas governamentais. Isso despertou o empresariado nacional para o debate sobre o desenvolvimento (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 79).

O principal representante desta corrente é Roberto Simonsen, líder industrial brasileiro e um dos principais responsáveis pela difusão da ideologia do desenvolvimentismo no país. Além de empresário, participou do comando de diversas entidades representativas da classe empresarial nacional. De acordo com Bielschowsky (2000, p. 85), encontram-se entre os principais argumentos defendidos por Roberto Simonsen: (i) a industrialização como mecanismo de superação da pobreza dos países — defendia uma industrialização integrada com os setores de base; (ii) crítica ao Plano Marshall — entendia que as economias latino-americanas estavam passando por uma profunda transformação no segundo pós-guerra e que o referido plano representaria um retorno forçado às condições anteriores à Segunda Guerra; (iii) industrialização dependente de apoio estatal — conferia grande importância ao protecionismo e ao planejamento, pois entendia que todos os países tiveram seu processo de industrialização baseado em um forte protecionismo da indústria local. Simonsen argumentava que o livre-cambismo existe apenas para os países ricos quando estes já estavam

¹² CAMPOS, Roberto. **Economia, planejamento e nacionalismo**. Rio de Janeiro: Apec, 1963.

com seu desenvolvimento econômico consolidado.¹³ Entendia, ainda, ser possível uma planificação da economia em um regime democrático, com preponderância da iniciativa privada; e (iv) presença da intervenção estatal — aceitava que a intervenção estatal poderia ir além do protecionismo e do planejamento, atuando também em setores básicos sem a presença da iniciativa privada. Simonsen compreendia essa intervenção como um desdobramento da ideia de planificação da economia.

No nível teórico, contudo, o pensamento de Simonsen não é claro. Não desenvolveu uma teoria econômica específica, a não ser de forma primária e assistemática (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 87).

Apesar de mencionar com frequência a questão da superprodução agrícola, não explorou o argumento antiliberal do subemprego. Em seus textos, podemos encontrar argumentos precursores do estruturalismo, como mencionado nos trechos da obra de Simonsen selecionados por Bielschowsky (2000):

Com o rápido crescimento da população, com o aumento de nossos índices de civilização, e com a concorrência de outros povos produtores de artigos similares, a nossa exportação *per capita* vem caindo, quer em valor absoluto quer em valor relativo. Cada vez exportamos menos em relação ao consumo que fazemos. Ocorre, assim, o desequilíbrio nos principais elementos de nossa balança de contas. Cai o nosso câmbio. Acentua-se o desequilíbrio orçamentário. (SIMONSEN, 1937, p. 48-49,¹⁴ *apud* BIELSCHOWSKY, 2000, p. 89)

Há também uma proposta de controle ao mercado externo:

[...] as disponibilidades externas devem ser reservadas para a aquisição de nosso aparelhamento de defesa, do nosso aparelhamento econômico, do pagamento dos serviços de capitais estrangeiros, de que tanto precisamos para a propulsão das nossas riquezas. A desordem e a orgia das nossas importações impossibilitam o equilíbrio dos ciclos de nossas circulações econômicas e financeiras. (SIMONSEN, 1937, p. 48-49, *apud* BIELSCHOWSKY, 2000, p. 89)

Após a morte de Simonsen em 1948, não houve um ideólogo à altura de continuar seu discurso no setor privado. Assim, essa tarefa foi levada a cargo pela Confederação Nacional da Indústria – CNI. As reuniões plenárias (1953, 1955, 1957 e 1960) da referida confederação

¹³ Argumento retomado por Ha-Joon Chang (2003).

¹⁴ SIMONSEN, Roberto. **A indústria face à economia nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1937.

revelavam uma orientação perfeitamente desenvolvimentista, a favor do planejamento e do protecionismo das indústrias nacionais. O assunto polêmico era a participação direta do Estado nas atividades econômicas, bem como a do capital estrangeiro.

Alguns aspectos distinguiam de forma clara o desenvolvimentismo nacionalista do setor privados das demais correntes desenvolvimentistas. De forma geral, pode-se dizer que defendiam a lucratividade do capital privado no setor industrial, com repercussões em alguns outros temas. Assim, demandavam a preservação de mercados para a iniciativa privada, o que afetava a abordagem dos investimentos estatais, estrangeiros e do protecionismo. Também apresentavam forte oposição à elevação dos salários e dos tributos sobre lucros. Por fim, pugnavam pela expansão do crédito e eram contrários a políticas contracionistas.

Sobre as empresas estatais, Roberto Simonsen era, dentro do grupo em análise, o que melhor aceitava a ideia de investimentos do poder público diretamente na economia, mas apenas em setores de base. Contudo, em manifestações coletivas cedia um pouco, utilizando a ideia de que o setor industrial deveria ser consultado antes que o Estado fizesse investimentos em um setor econômico. Essa ideia sobreviveu ao próprio Simonsen. Interessante é o exemplo da Carta de Princípios da Indústria, redigida durante a II Reunião da Indústria CNI, em 1955, que recomendava limites à propriedade estatal:

Intervenção, sob a forma de propriedade estatal dos meios de produção, quando a segurança nacional o exija ou os empreendimentos ultrapassem a capacidade da iniciativa privada, com observância das seguintes condições:

- a) Prévia audiência do Conselho Nacional de Economia, bem como das classes interessadas através de suas entidades representativas;
- b) Livre participação do capital particular no investimento e na direção do empreendimento;
- c) Atendimento à conveniência dos consumidores. (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 93)

Em 1957, a CNI pediu a supressão do monopólio estatal para a exploração de recursos minerais, inclusive petróleo. Durante as décadas de 1940 e 1950, a CNI defendia uma ampla liberdade de movimentação de capital e remessa de lucros, limitada apenas pela existência de reserva cambial. No entanto, em 1962, veio a reação quando uma parcela do setor industrial apoiou a legislação de remessa de lucros, mostrando uma vertente mais nacionalista para a industrialização. Nesse sentido, no início dos anos 1960, a CNI passou a protestar contra a

Instrução n. 113 da SUMOC, de 1955, editada pelo Ministro Eugênio Gudin, que permitia ao capital estrangeiro a importação de equipamentos sem cobertura cambial.

Defensores da preservação das taxas de lucro empresarial, a CNI pugnava pela diminuição da tributação para aumentar os investimentos de produção e de comércio. Sobre salários, defendiam que os aumentos deveriam ocorrer apenas na medida em que houvesse aumento da produtividade técnica e individual. Por isso, apresentavam forte resistência a elevações salariais que ameaçassem a taxa de lucros corrente. A CNI, inclusive, posicionou-se de forma contrária à participação dos empregados nos lucros das empresas, e alegava que a inflação era causada pela alta de salários dos empregados e dos funcionários públicos (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 99).

No debate público entre 1945 e 1964, percebe-se que uma das primeiras reivindicações do setor industrial brasileiro era a expansão do crédito. Aceitavam, em verdade, a proposta genérica de conter a inflação, mas propunham que a política de combate à inflação estivesse centrada em três fatores: déficits públicos, elevações salariais e escassez de gêneros alimentícios. E também usavam com frequência o argumento do “crédito seletivo”, segundo o qual, se houvesse restrição ao crédito, que essa restrição fosse seletiva e não afetasse o setor produtivo industrial.

1.1.3.2 A corrente nacionalista do setor público

Os desenvolvimentistas nacionalistas defendiam a constituição de um capitalismo industrial moderno no país. Possuíam uma decidida inclinação por ampliar a intervenção do Estado na economia, com a adoção de sistemas de planejamento abrangente e investimentos estatais em setores básicos.

Em setores estratégicos, alegava esta corrente, não seria possível contar com a atuação do empresariado nacional — que, nesta visão, era considerado débil —; tampouco seria possível aguardar a iniciativa e o arbítrio do capital estrangeiro, sendo necessário o controle e o comando interno de agentes capitalistas nacionais, *i.e.*, do Estado. Nos casos que não envolvessem setores estratégicos, contudo, o capital estrangeiro era bem-vindo.

Celso Furtado foi o grande autor da corrente desenvolvimentista nacionalista, e coautor de teses estruturalistas. Seu objetivo era contribuir para consolidar uma base ideológica no país para o projeto desenvolvimentista, criando um entendimento comum sobre o problema do subdesenvolvimento e os meios teóricos de combater as correntes contrárias (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 133). Antes de ser apontado como formulador de políticas públicas, escreveu amplamente sobre meios de desenvolvimento, bem como sobre a inflação e sobre como esta teve um papel no desenvolvimento do Brasil (BOIANOVSKY, 2012, p. 2).

Defendia a liderança do Estado na promoção do desenvolvimento, por meio de investimentos em setores estratégicos e, sobretudo, do planejamento econômico. Na visão de Furtado, apenas através da coordenação estatal seria possível internalizar os centros de decisão sobre o destino da economia brasileira e romper com as relações de submissão ao comando tradicional dos países desenvolvidos.

Quanto a sua orientação analítica, esta não era apenas estruturalista, mas também keynesiana, embora de forma atípica. Isso porque entendia que não seriam cabíveis as análises econômicas keynesianas tradicionais às características das economias subdesenvolvidas, em razão da insuficiência de poupança interna. Realiza, portanto, o que Bielschowsky (2000, p. 135) denomina de derivação de análise macroeconômica de inspiração keynesiana.

Furtado era cético quanto à utilidade do instrumental teórico existente para a análise do desenvolvimento, por entender que a teoria econômica então existente não era capaz de lidar com o fenômeno do crescimento, apenas de forma muito lateral. Ainda, Furtado criticava o “corpo de doutrina” da teoria econômica predominante no país na virada do século XIX para o século XX, pois este refletiria apenas os problemas dos países europeus, causando uma “inibição mental” que dificultava a compreensão da realidade brasileira (FURTADO, 2003, p. 166).

Dessa forma, Furtado confere grande peso às teorias estruturalistas, sendo coautor de várias delas. O subdesenvolvimento, nos textos da Cepal, corresponde à existência de uma estrutura econômica heterogênea na periferia. Coexistem nos países periféricos setores modernos, dedicados essencialmente à exportação, e um extenso setor de subsistência com níveis de produtividade muito baixos. Em consequência, o desenvolvimento deve ocorrer pela

homogeneização dos níveis de produtividade em todo o sistema econômico (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 137).

Dessa forma, o subdesenvolvimento não corresponde a uma etapa histórica comum a todos os países, mas a uma condição específica de países da periferia do sistema capitalista. É, assim, o resultado histórico da evolução do sistema capitalista mundial. Trata-se do resultado da influência do capitalismo europeu em regiões atrasadas, que resultou na formação de estruturas econômicas completamente diversas da metrópole.

A economia de periferia, subdesenvolvida em razão da estrutura do sistema capitalista, foi originada de forma distinta das economias centrais desenvolvidas. Nestes países, o progresso técnico evoluiu de maneira mais homogênea em toda a sociedade e havia uma situação de escassez relativa de mão de obra. Como descreve Bielschowsky (2000, p. 138):

No desenvolvimento clássico, a evolução tecnológica, que teria tornado mais ou menos homogêneo todo o sistema produtivo, decorreria das condições históricas particulares, ou seja, resultaria dos determinantes históricos da transição do capitalismo comercial ao capitalismo industrial, e da escassez relativa de mão-de-obra. A história da formação das estruturas subdesenvolvidas teria sido bem outra.

Isso permitiu que a estrutura produtiva dos países centrais se desenvolvesse de maneira equilibrada, considerando que o progresso técnico se encontrava mais difundido por toda a sociedade.

Segundo a análise furtadiana, o núcleo industrial da Europa no século XVIII provocou uma ruptura na economia mundial, que fora expandida em três direções distintas. A primeira linha de expansão provocou o desenvolvimento industrial dos países da Europa ocidental. Por sua vez, a segunda causou o deslocamento das fronteiras de atividade econômica desses países para terras desocupadas nas colônias americanas, formando um prolongamento da economia industrial europeia. Por fim, a terceira linha causou a expansão da economia industrial europeia a regiões de economia pré-capitalista, o que resultou na criação de estruturas híbridas, duais — uma parte que tendia a se comportar como uma estrutura capitalista e outra que mantinha as condições pré-existentes.

A industrialização, entendida como o polo dinâmico da economia, representava a solução a que deveriam dedicar-se os países latino-americanos para superar o subdesenvolvimento. Uma massa de investimentos seria deslocada do setor exportador para o setor do mercado interno, estimulado por um “impulso substitutivo à produção interna”.

Da mesma forma que a Cepal, a corrente desenvolvimentista nacionalista, incluindo Furtado, compreendia a industrialização periférica como processo de desenvolvimento sem precedente histórico e problemático. Tal como descrito por Bielschowsky:

Sendo a heterogeneidade dessas estruturas o ponto de partida do processo, este desenrolar-se-ia comprometido com uma escassa capacidade de poupança, tanto mais quanto maior fosse a parcela da população subempregada nos setores de subsistência. O problema acirrava-se pela adoção de técnicas intensivas em capital, o que constituía mau uso da escassa poupança disponível e desperdício do recurso abundante — trabalho. (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 141).

Na industrialização ocorrida nos países desenvolvidos ocidentais, a estrutura da demanda e a dinâmica de crescimento resultavam essencialmente do progresso técnico e de outras condições restritas ao processo produtivo. Na periferia, a industrialização de substituição de importações ficava impedida pelos baixos níveis de poupança e pela insuficiência da capacidade de importar. O subdesenvolvimento, assim, estaria perpetuado, associado com a heterogeneidade tecnológica intersetorial.

Contudo, Furtado entendia existir um amplo excedente na economia brasileira, e defendia que a discussão da escassez absoluta de recursos deveria ser substituída pela mobilização dos recursos existentes para formação de capitais. Também propunha o fortalecimento do mercado interno como forma de superar os desequilíbrios internos e externos.

O processo de industrialização de países subdesenvolvidos cria a necessidade de aumentar a capacidade de importar. Sobre o balanço de pagamentos, Furtado contestava as teorias convencionais sobre o desequilíbrio externo, que identificam suas causas no processo inflacionário:

[...] refutou, especialmente, a ideia de que a constância do déficit externo em países subdesenvolvidos corresponda a uma contrapartida da pressão

permanentemente excessiva de investimentos sobre poupança. Atacou, em particular, as políticas monetárias contracionistas que, apoiadas nesta formulação, pretendem conter o déficit pela via da redução da taxa de investimentos. (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 145)

A inflação, para Furtado, seguindo a interpretação estruturalista, teria origem na inadequação da estrutura produtiva, uma vez que a procura se diversifica mais rápido que a oferta (BOIANOVSKY, 2012, p. 3). Esse seria um fenômeno característico de países subdesenvolvidos, em razão da dificuldade de adaptação dinâmica da oferta à demanda. Essa incapacidade adaptativa geraria inadequações entre oferta e procura, desequilibrando toda a estrutura produtiva. Nessa circunstância, um aumento da renda de um determinado grupo econômico — por exemplo, do setor exportador — pode causar o aumento da procura por moeda. Na interpretação de Furtado, o mencionado desequilíbrio abriria a oportunidade para diferentes grupos econômicos lutarem por uma maior apropriação da renda real da economia, sendo o fenômeno do aumento de preços apenas um aspecto dessa disputa. Na descrição de Celso Furtado:

A inflação é o processo pelo qual a economia tenta absorver um excedente de procura monetária. Essa absorção faz-se através da elevação do nível de preços, e tem como principal consequência a redistribuição da renda real. O estudo do processo inflacionário focaliza sempre esses dois problemas: a elevação do nível de preços e a redistribuição da renda. Seria, entretanto, errôneo supor que se trata aí de dois problemas autônomos. A palavra inflação induz a esse erro, pondo em primeiro plano o aspecto monetário do processo, isto é, a expansão da renda monetária. Contudo essa expansão é apenas o meio pelo qual o sistema procura redistribuir a renda real com o fim de alcançar uma nova posição de equilíbrio. [...] As observações que vimos de fazer põem a claro que a inflação é fundamentalmente uma luta entre grupos pela redistribuição da renda real e que a elevação do nível de preços é apenas uma manifestação exterior desse fenômeno. (FURTADO, 2003, p. 235-236)

Esse desequilíbrio não desapareceria com a adoção de políticas contracionistas, ele apenas ficaria latente, retornando em períodos de retomada de crescimento (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 146-147). É importante considerar que Furtado (2003, p. 241) era opositor de políticas de contração monetária, por entender que atrapalhavam o desenvolvimento econômico do país. A solução para a inflação consistiria, assim, na superação do próprio subdesenvolvimento, que deveria ocorrer por meio do planejamento da economia. Nesse contexto, o planejamento surge como indispensável para a eficiência da industrialização num país periférico, em função dos problemas gerados pela sua heterogeneidade estrutural e pela rigidez e reduzida diversificação de seu aparelho produtivo.

Além disso, o planejamento também seria a ferramenta ideal para a eliminação do processo inflacionário em economias desequilibradas.

Além disso, o autor defendia uma forte participação do Estado na atividade econômica, o que seria decisivo para o sucesso da industrialização no Brasil. Acreditava que o processo de industrialização seria bem sucedido apenas se os centros de controle de decisões fossem internalizados, de preferência, pelo Estado. O capital estrangeiro seria um agente importante, na visão de Furtado, mas deveria ser controlado, para se permitir auferir as verdadeiras vantagens dele.

Bielschowsky (2000, p. 151) comenta que essa preferência de Furtado pela atuação direta do Estado na economia foi externada a muito custo, em razão da relação íntima com que o autor mantinha com a Cepal, que pregava a necessidade de colaboração do capital estrangeiro no processo de desenvolvimento latino-americano.

Quanto ao planejamento econômico, no entanto, percebemos que o pensamento de Celso Furtado é totalmente aderente ao da Cepal. Trata-se de um planejamento global, em que se parte de uma meta macroeconômica pré-definida de acordo com o levantamento das possibilidades de expansão do sistema como um todo e calculada com base em estimativas da relação capital-produto, da taxa de poupança e dos termos de troca. As projeções setoriais são feitas então de acordo com as taxas de crescimento previstas e levando em consideração a dinâmica da procura final e das relações intersetoriais. Esse tipo de planejamento seria plenamente compatível com a iniciativa privada (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 153).

No que se refere a questões distributivas, percebe-se que elas estão presentes antes de 1964 no pensamento de Celso Furtado, em sua defesa da tributação de classes ricas e na redução de desigualdades regionais. Após 1964, Furtado passa a perceber que a reestruturação agrária e a redistribuição de renda são reformas indispensáveis para a orientação do próprio estilo de desenvolvimento das forças produtivas brasileiras.

Defendia o aumento de impostos, alegando que as classes dominantes brasileiras não tinham mentalidade empresarial. Dessa forma, a elevação de tributos serviria para aumentar a poupança potencial da economia brasileira em prol do agente capitalista dinâmico, o Estado.

De acordo com Furtado, se o Estado não atuasse como instrumento catalisador da acumulação capitalista, o ritmo de desenvolvimento brasileiro seria muito lento.

A reflexão sobre a relação entre distribuição de renda e crescimento econômico viria a se tornar central no pensamento de Furtado após 1964, por entender que a concentração de renda é nociva para o crescimento. Defendia, assim, impostos sobre a importação de supérfluos e tributação interna sobre estes mesmo bens.

Furtado considerava a reforma agrária uma condição essencial para a superação do problema da oferta de alimentos no Nordeste, pois não a entendia necessária na região Centro-Sul. São seus argumentos em defesa da reforma agrária: (i) o arcaísmo da estrutura fundiária e a apropriação e o uso improdutivo do excedente rural pelos grandes proprietários impediam o progresso técnico e a elevação da produtividade no campo; (ii) isso impedia que o mundo rural se incorporasse ao mundo desenvolvido e o fortalecesse; e (iii) uma forma de preservação do consumo supérfluo, orientando a formação da indústria num sentido perverso (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 161). A reforma agrária era, ao lado das reformas tributária e administrativa, a transformação institucional indispensável à estabilidade política do país, sem a qual se arriscava assistir ao surgimento de métodos revolucionários que desembocariam em formas políticas ditatoriais sob a égide de classes sociais.

A obra “Formação econômica do Brasil”, de Celso Furtado (2003), originalmente publicada em 1958, pode ser considerada a grande obra da literatura econômica brasileira do período. Trata-se de um estudo histórico de orientação estruturalista que dava a legitimação necessária a esta abordagem, que se encontrava dispersa e mal organizada.

Nessa obra, Furtado apresenta uma resposta estruturalista à pergunta que tem intrigado a muitos: por quais razões a estrutura de países latino-americanos se tornou tão distinta daquela existente nos Estados Unidos? Antes que uma pesquisa histórica, a obra é um ensaio de interpretação histórico-analítica de orientação estruturalista e keynesiana (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 164).

Em “Formação econômica do Brasil”, Furtado faz uma análise da formação da estrutura subdesenvolvida no país. Esta análise segue três linhas de argumentação principais. Primeiro há um confronto do desenvolvimento brasileiro com o desenvolvimento norte-

americano. Após isso, há uma determinação dos obstáculos à expansão da renda, à formação do mercado interno e à diversificação da estrutura produtiva ao longo de diversos períodos da histórica brasileira (inclinação keynesiana do autor). Por fim, a terceira linha se ocupa da preocupação estruturalista com a heterogeneidade da economia brasileira, com a descrição da formação de uma ampla economia de subsistência, anterior ao ciclo do café e que sobreviveria ao mesmo (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 166).

O ponto de partida da obra é a descrição dos diferentes tipos de colonização. O tipo de atividade econômica dominante na América do Norte até o século XVII era compatível com a pequena propriedade de base familiar, e não havia compromisso de honrar vultosas somas de crédito. Era, assim, uma economia caracterizada pela baixa produtividade, mas também pelas baixas concentração de renda e remessa de capital para fora. Por outro lado, nas colônias exportadoras, os grupos dominantes se ligavam a grupos financeiros da metrópole e consideravam a colônia como parte de uma grande empresa. Nas colônias setentrionais, os grupos dirigentes locais guardavam ampla autonomia em relação à metrópole inglesa.

Em razão dos diferentes tipos de colonização, a independência da metrópole teve efeitos diversos no Brasil e nos Estados Unidos da América. No Brasil, foi uma fase de contração da renda nacional. Por outro lado, nos EUA, a independência gerou uma fase de industrialização e de extraordinário dinamismo econômico.

No entendimento de Furtado (2003), seria um equívoco supor que a diferença de desempenhos seria justificada apenas pela ausência de protecionismo no Brasil, diferentemente dos EUA. Faltaria ao Brasil, na época da independência, o mercado interno, uma base técnica e empresarial, e as classes dirigentes necessárias à industrialização.

Quanto à economia escravista açucareira na região Nordeste, Furtado entendia que esse setor reunia algumas das condições necessárias à geração de um desenvolvimento econômico (ampla disponibilidade de terras, elevada rentabilidade na atividade exportadora). Contudo, a renda gerada estava altamente concentrada e os benefícios da concentração eram remetidos ao exterior por meio de importações (FURTADO, 2003, p. 52). Havia, portanto, uma limitação à geração de um fluxo cumulativo de renda. Além disso, a forma como a economia açucareira do Nordeste acomodava as crises do setor exportador era distinta das economias capitalistas de trabalho assalariado. Nas economias de trabalho assalariado, não

havia como manter a estrutura produtiva, o que implicava a demissão de mão de obra. Na economia açucareira, não valia a pena reduzir a quantidade de mão de obra escrava, pois se tratava de um custo fixo. Assim, a economia açucareira tinha condições de manter a estrutura produtiva mesmo diante de graves crises de exportação.

A consequência da retração da demanda pelo setor açucareiro foi a ampliação da economia criatória, que formava com aquela o complexo econômico nordestino. Isso elevou a parcela da força de trabalho ocupada em atividades de mera subsistência e reduziu a produtividade média do sistema como um todo, que sofreu um lento processo de atrofiamento (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 170).

Com relação ao ciclo da mineração, diferentemente do ciclo açucareiro, preexistia uma pecuária rudimentar e havia uma população escassa. Dessa forma, dois foram os efeitos da economia da mineração: em primeiro, a decuplicação da população de origem europeia e, em segundo, uma grande escassez nos mercados formados, em razão das dificuldades de abastecimento, o que ocasionou um aumento do preço de alimentos e víveres. Apesar de a renda no interior ser menos concentrada, o desenvolvimento endógeno durante o ciclo minerário foi praticamente nulo. Furtado aponta que uma das causas para isso foi a incapacidade técnica dos imigrantes para iniciar qualquer atividade manufatureira em escala apreciável (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 171). Em função das características na economia mineradora brasileira, não houve no país os estímulos necessários para que o excedente gerado na mineração fosse direcionado para outras atividades mais lucrativas. Como afirma Furtado: “A ilusão de que uma nova descoberta poderia vir a qualquer momento induzia o empresário a persistir na lenta destruição de seu ativo, antes de transferir algum saldo liquidável para outra atividade econômica.” (FURTADO, 2003, p. 90).

No Brasil, o regime escravista impediu que o colapso econômico resultasse em desordem social. Conforme Furtado (2003, p. 91), com o declínio da mineração, houve uma rápida e geral decadência e o setor de subsistência absorveu toda a mão de obra excedente.

Após a decadência da mineração, houve uma estagnação até o século XIX, interrompida pelo início do ciclo do café. As lavouras cafeeiras, de início, se depararam com o grave problema da escassez de mão de obra. A solução foi dada pela corrente migratória europeia, que foi toda dirigida para as lavouras de café paulistas. Preferiu-se a mão de obra

estrangeira, pois seria difícil fazer deslocamentos internos de trabalhadores, uma vez que toda uma organização da vida social estava em jogo.

Criou-se, antes da corrente migratória europeia apontada acima, uma grande reserva de trabalho no setor de subsistência e ausência de mão de obra na lavoura cafeeira. No Nordeste, houve a conservação do trabalho recém-liberto no interior do próprio sistema produtivo. No Centro-Sul, os trabalhadores livres se concentraram em atividades de subsistência, e o sistema de salário causou uma diminuição da produtividade da mão de obra. Assim, a abolição do trabalho escravo resultou na ampliação da economia de subsistência, com redução da produtividade do trabalho e acirramento da escassez relativa de mão de obra, contornada pelo recrutamento do trabalho europeu.

Furtado vê o processo de industrialização como problemático, porque efetuado com grande rapidez sobre uma estrutura econômica atrasada (FURTADO, 2003, p. 156). O estudo do processo de industrialização é feito sob um enfoque keynesiano-estruturalista, pois é uma análise centrada na identificação dos mecanismos de expansão do nível de renda e dos desequilíbrios estruturais gerados no processo (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 175).

Furtado confere grande importância ao advento do trabalho assalariado no Brasil. Segundo o autor, este teria sido o evento mais importante do final do século XIX (FURTADO, 2003, p. 157), que teria causado uma alteração profunda no sistema dinâmico capitalista nacional. Segundo a análise de Bielschowsky (2000, p. 175):

[...] dada a abundância de mão-de-obra e de terras subutilizadas, o fluxo de renda criado pelo setor exportador passava a propagar-se para o restante da economia, provocando a produção e comercialização local de uma série de bens de consumo e uma melhor utilização dos fatores de produção disponíveis.

A massa de salários paga no setor exportador transforma-se no núcleo de uma economia de mercado interno. O aumento da produtividade não se resume mais apenas à transferência de mão de obra do setor de subsistência para o setor exportador. A mão de obra passa a ser absorvida por um setor de mercado interno, por um setor industrial incipiente que passa a produzir não para exportar (como o setor cafeeiro), mas para atender à demanda doméstica. Isso não resulta, porém, em um aumento dos salários, devido ao grande excedente no setor de subsistência. Esse grande contingente de mão de obra na economia de subsistência

exercia uma pressão baixista sobre os salários dos trabalhadores do setor industrial, o que aumentava a lucratividade dos industriários. Mesma com essa pressão de baixa sobre os salários pelo excesso de contingente no setor de subsistência, o acréscimo do setor da economia interna aumentava a massa da renda média geral.

Sem trabalho assalariado, a lucratividade se transforma em renda de forma muito concentrada, de fácil acumulação. O aumento da massa de salários ajuda a economia do país a absorver crises relacionadas à queda de preços dos produtos exportados e a deterioração dos termos de troca, visto que salários são mais resistentes à compressão que lucros.

Com isso, seria de se esperar que em fases depressivas fosse diminuída a concentração da renda nas classes proprietárias. Mas não foi o que ocorreu, pois “os empresários brasileiros teriam conseguido transferir a pressão para os demais setores da coletividade, através do mecanismo da depreciação cambial” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 176), o que seria um mecanismo típico de países subdesenvolvidos para ajustes à contração cíclica.

Segundo a análise furtadiana, em economias maduras, uma baixa cíclica resultaria na redução dos níveis de renda com a redução das importações. Em economias dependentes, ocorreria uma defasagem entre a contração no volume das exportações e a redução das importações. Simultaneamente a esta defasagem, haveria uma deterioração dos termos de troca e uma fuga de capitais, causando um agudo desequilíbrio nos balanços de pagamentos. A única solução viável seria, assim, a depreciação cambial. Com a desvalorização da moeda nacional, diminuía-se o poder de compra da classe assalariada (bem como aqueles setores da economia não relacionados à exportação) por meio do mecanismo inflacionário, como visto acima. No entanto, esse mecanismo revelou-se uma socialização das perdas, que ajudou a manter o grau de concentração da renda e permitiu ao empresariado preservar o nível de produção e a utilização de mão de obra. Outro esquema de socialização de perdas foram os mecanismos de valorização do café, a exemplo do Convênio de Taubaté.

Diante disso, Furtado (2003) argumenta que, após a crise de 1929, o setor cafeeiro não foi seriamente afetado, porque ocorreu uma forte desvalorização cambial que permitiu socializar as perdas, somada a uma política de retenção e destruição de parte da produção cafeeira. Isso permitiu a manutenção do nível de emprego na lavoura cafeeira, bem como em setores relacionados do mercado interno. Assim, a política de retenção e destruição poderia

ser comparada a um programa de fomento nacional, uma prática inconsciente de política anticíclica. Essa política manteve estável — e até aumentou — os níveis de investimento do setor cafeeiro, mantendo a renda salarial que, por sua natureza, era direcionada para consumo no mercado interno. O resultado disso teria sido uma forte expansão da oferta interna substitutiva das importações, tornadas proibitivas pela queda na capacidade para importar. Nas palavras de Furtado, teria ocorrido um deslocamento do centro dinâmico da economia brasileira.

Contudo, o processo de industrialização ocorre com uma tendência estrutural, inerente ao desequilíbrio externo e à inflação. Aquilo que, no início, estimou a expansão industrial, passa a ser seu maior obstáculo, *i.e.*, a baixa capacidade de importar (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 178).

1.1.4 O pensamento socialista

Pensadores desta corrente, ligados ao Partido Comunista Brasileiro – PCB, entendiam o desenvolvimentismo (na definição adotada até aqui) sob a perspectiva da revolução brasileira. Também preconizavam a industrialização com ampla intervenção estatal, como “desenvolvimento das forças produtivas”. Contudo, a reflexão partia da perspectiva revolucionária discutida e definida pelo PCB. Assim, os socialistas viam a industrialização como etapa histórica de transição para o socialismo, e tentavam analisar qual a posição para melhor fazer esta transição (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 182).

Adotavam a perspectiva do materialismo histórico — concepção marxista de que a evolução histórica da humanidade se processa através de uma sucessão bem-definida de modos de produção, e de que o movimento se dá através da luta de classes —, perspectiva que dominava a análise dos socialistas no terreno político e, por essa via, determinava os grandes contornos de sua análise econômica. Contudo, não houve um esforço analítico pelos socialistas, similar ao realizado pelos estruturalistas. Mesmo o uso analítico do marxismo ocorreu de forma limitada.

Caio Prado Jr. foi o principal intelectual desta corrente. Seus escritos são dedicados à divulgação da análise marxista no país, mas não são aplicados à análise da economia brasileira. Sua obra “História econômica do Brasil”, publicada em 1945, preencheu a grande

lacuna analítica entre os socialistas. A teoria econômica marxista consistia na análise da acumulação de capital e das contradições que essa acumulação engendra. Contudo, como ressaltado por Bielschowsky: “A identificação, pelos socialistas, de contradições no processo de desenvolvimento brasileiro — monopólio da terra e imperialismo — tinha inspiração não na economia marxista propriamente dita, mas no método do materialismo histórico.” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 183)

As formulações dos socialistas estavam, mesmo nas épocas de menor sectarismo, carregadas da ideia da etapa de relações de produção burguesa, de transição para o socialismo. Preocupavam-se, assim, com a definição da plataforma de lutas adequada à etapa.

A viabilidade do desenvolvimento econômico brasileiro pela via capitalista era vista com ceticismo pelos partidários do PCB. Por outro lado, não chegaram a descartar a ideia da necessidade da etapa burguesa, o que significa que não conseguiram enfrentar teoricamente a ortodoxia do materialismo histórico. Uma das poucas convicções dos socialistas era a de que o Brasil vivia um momento de superação das relações feudais, no campo, e das relações neocoloniais (imperialismo), nas relações internacionais (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 184).

Os socialistas entendiam, da mesma forma que os desenvolvimentistas nacionalistas, que a sociedade brasileira estava em uma etapa de superação da economia colonial exportadora e de transição para uma economia industrial moderna. Contudo, diferenciavam-se dos desenvolvimentistas por entenderem que essa transição era etapa necessária à luta para a implantação do socialismo, e que, para garanti-la, seria necessário acabar com todas as contradições herdadas do período anterior (monopólio da terra, contradição interna, e imperialismo, condição externa).

No período de 1945-1964, os membros do PCB iniciaram uma fase de “aliança com a burguesia nacional”. Nesta fase, houve uma defesa sistemática dos empreendimentos estatais. Esta posição, contudo, estava fundamentada em um paradigma político, não econômico, segundo o qual o Estado poderia ser um agente na luta anti-imperialista (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 195).

Condenavam todo e qualquer investimento estrangeiro direto. O capital estrangeiro é visto como nocivo ao desenvolvimento nacional e a industrialização pesada brasileira poderia

realizar-se plenamente com capitais nacionais, importando-se a técnica. São argumentos contrários à presença de empresas estrangeiras na exploração de minerais, as clássicas críticas anti-imperialistas: a) exportam a preços baixos matérias-primas nacionais, que retornam sob a forma industrializada a preços elevados; b) escasseiam as riquezas minerais brasileiras, sem qualquer planejamento em termos das necessidades futuras do país, e impedem uma expansão planejada da oferta interna; c) sonégam informações sobre a existência de petróleo; d) remetem lucros e repatriam o capital quando convém, reduzindo a capacidade de acumulação do país.

Reforma agrária era o segundo tópico em importância na discussão dos socialistas, após a luta contra o imperialismo. A origem da preocupação com este tema reside na orientação da Terceira Internacional Socialista, seguida pelo PCB. O propósito era romper com relações feudais e propiciar o desenvolvimento das forças capitalistas, visando a revolução.

A posição dominante deveria consistir na luta pela partilha das terras, já que essa seria a reivindicação do trabalhador rural, oprimido pelo regime servil. Contudo, a posição não era unânime. A principal divergência era de Caio Prado Jr., que percebia a agricultura brasileira como capitalista, não a considerava um entrave ao desenvolvimento econômico. Prado Jr. entendia necessária a partilha de terra, mas lutava também pela extensão da legislação trabalhista ao campo. Afirmava que os trabalhadores não reivindicavam a posse da terra, mas melhores salários e condições de trabalho. As discordâncias não estavam fundamentadas apenas em ideologia. Havia um profundo desconhecimento do Brasil rural. Incerteza sobre os resultados imediatos de uma reforma agrária de largas proporções. A maioria dos socialistas preferia ignorar as dúvidas sobre a eficiência de uma reforma agrária.

Percebe-se, assim, que todas as questões básicas da economia brasileira foram tratadas como problemas decorrentes do imperialismo e da estrutura agrícola. Os socialistas pouco discutiram a problemática cambial, não participaram do debate sobre a inflação e o tema da distribuição de renda era subordinado à reforma agrária. Apesar da fraqueza analítica, obteve grande presença no debate dos anos 1950 e 1960. Segundo Bielschowsky (2000, p. 207), os socialistas tiveram o mérito de introduzir uma perspectiva histórica de longo prazo no debate econômico e social brasileiro.

1.2 Alterações da concepção de desenvolvimento

Na seção anterior, foram analisadas as principais teorias econômicas que, no Brasil, serviram de fundamento para o desenvolvimentismo brasileiro das décadas de 1940 a 1970. Também é possível perceber que o desenvolvimentismo é caracterizado como uma ideologia que enxerga na industrialização rápida um meio de superação da pobreza (BIELSCHOWSKY, 2000). A importância deste marco teórico reside na sua influência na formulação e execução de políticas públicas pelo Estado brasileiro (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Contudo, dos anos 1980 até o início dos anos 2000, a proposta desenvolvimentista foi abandonada em favor de reformas liberalizantes, visto que o pensamento predominante nessa época entendia que o livre mercado era a melhor ferramenta para o desenvolvimento (TRUBEK, 2009). Com as crises econômicas dos anos 2000, a vertente neoliberal passou a sofrer críticas e abriu espaço para a ascensão de novas teorias sobre o desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2006).

O foco de estudo desta segunda seção do capítulo 1 repousa, portanto, na alteração da concepção de desenvolvimento, bem como nas formas de alcançá-lo. Para este fim, foram selecionados Amartya Sen (2010) e Dani Rodrik (2007), que são importantes exemplos de economistas que consideram o desenvolvimento como fenômeno mais abrangente que a mera acumulação de capital. Para os autores selecionados, a finalidade do desenvolvimento passa a incluir a expansão das liberdades individuais e o processo de descobrimento das metas, objetivos e meios para alcançá-los.

1.2.1 As liberdades de Amartya Sen

Amartya Sen propõe uma abordagem para o tratamento do desenvolvimento completamente distinta daquela até então vista nesta dissertação (desenvolvimento como industrialização e crescimento econômico). O mote “desenvolvimento como liberdade”, que se transformou em título de uma de suas obras (SEN, 2010), é muito representativo da orientação de seu pensamento.

Nesta abordagem, a expansão da liberdade é considerada o principal **fim** e o principal **meio** do desenvolvimento. O foco da análise, então, passa a ser o encadeamento empírico que torna coerente e convincente o ponto de vista da liberdade como perspectiva norteadora do processo de desenvolvimento, que deve ser entendido como a remoção das principais restrições à liberdade (SEN, 2010, p. 16).

1.2.1.1 Fins e meios do desenvolvimento

Na abordagem de Sen (2010), a expansão das liberdades é (1) o fim primordial e (2) o principal meio para o desenvolvimento. Para melhor compreensão de sua abordagem, é importante analisar as liberdades instrumentais ou as liberdades-meio. São elas: (i) as liberdades políticas; (ii) as facilidades econômicas, (iii) as oportunidades sociais; (iv) as garantias de transparência; e (v) a segurança protetora. Abaixo segue uma pequena descrição de cada uma das liberdades instrumentais (SEN, 2010, p. 58-61).

As liberdades políticas dizem respeito às liberdades dos indivíduos de escolherem seus governantes, os quais devem atuar segundo determinados princípios. Inclui também o poder de fiscalizar e criticar as autoridades públicas, com liberdade de expressão.

As facilidades econômicas referem-se à possibilidade de os indivíduos utilizarem os recursos econômicos, o que depende da disponibilidade de recursos, das condições de troca, dos preços relativos e do funcionamento dos mercados.

As oportunidades sociais são as facilidades oferecidas pela sociedade aos indivíduos nas áreas de educação e saúde, entre outras, que garantem uma vida melhor, bem como uma maior participação nas atividades políticas e econômicas.

As garantias de transparência são medidas protetoras contra a corrupção, a irresponsabilidade financeira e as transações ilícitas, incluindo também medidas mais amplas, como aponta Sen (2010, 60), tais como as “necessidades de sinceridade que as pessoas podem esperar: a liberdade de lidar uns com os outros sob garantias de dessegredo e clareza”.

Por fim, a segurança protetora é composta pela rede de segurança social, que evita que indivíduos sejam sujeitos à miséria, à fome e outras situações semelhantes.

Políticas de promoção do desenvolvimento econômico devem ser profundamente reavaliadas, a partir da proposta de Amartya Sen (2010, p. 77), pois, se o objetivo do desenvolvimento é a expansão de liberdades realmente desfrutadas pelas pessoas, os indivíduos deixam de ser apenas beneficiários de uma engenharia institucional que promoverá o crescimento e passam a ser engajados na formulação de seu próprio destino.

Sen (2010, p. 20-21) reconhece que a participação do intercâmbio econômico (livre mercado) é um importante fator da vida social. Contudo, a contribuição do mercado para o crescimento econômico deve ser subordinada ao reconhecimento da importância da liberdade de troca.

Na perspectiva do desenvolvimento como liberdade, a utilidade das riquezas não está em si, mas naquilo que a riqueza permite as pessoas fazerem. Dessa forma, medidas como o produto interno bruto (PIB) não deveriam ser consideradas apenas por si mesmas, mas sempre relativamente à expansão das liberdades individuais (SEN, 2010, p. 29). Liberdades políticas e civis são importantes por si mesmas, e não precisam ser justificadas. Sen (2010, p. 30) refuta a ideia de que regimes autoritários proporcionariam mais crescimento econômico, pois não haveria nenhum estudo empírico capaz de corroborar essa tese.

A liberdade dos indivíduos, assim, é um elemento constitutivo básico do processo de desenvolvimento, que deve ser orientado para a “[...] expansão das ‘capacidades’ das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam” (SEN, 2010, p. 33). Essas capacidades (liberdades) podem ser aumentadas por meio de políticas públicas, mas estas políticas públicas podem ser aperfeiçoadas pelo uso efetivo de capacidades participativas. Nesta nova proposta de concepção: “Ter mais liberdade para fazer as coisas que são justamente valorizadas é (1) importante por si mesmo para a liberdade global da pessoa e (2) importante porque favorece a oportunidade de a pessoa ter resultados valiosos.” (SEN, 2010, p. 33)

1.2.1.2 A abordagem da pobreza

Se o desenvolvimento deve ser visto como uma expansão de liberdades individuais, por outro lado, a pobreza deve ser compreendida como uma privação de capacidades básicas, não apenas como insuficiência de rendas (SEN, 2010, p. 36) — apesar de esta ideia estar

razoavelmente estabelecida na literatura sobre o tema. Desde que o foco central da economia tem residido na utilidade, passou-se a desconsiderar o valor central da própria liberdade, adotando-se uma abordagem muito restrita dos mercados (SEN, 2010, pp. 42-44). Sobre isso, Sen (2010, p. 103) traz uma importante referência de Adam Smith para o debate sobre o conceito de pobreza como restrição de renda. Smith define artigos de necessidade, “não só os bens indispensavelmente necessários para o sustento da vida, mas tudo o que os costumes do país consideram indecente uma pessoa respeitável, mesmo a mais humilde, não possuir.” Seu exemplo de artigo de necessidade: “O costume, da mesma maneira, tornou os sapatos de couro uma necessidade da vida na Inglaterra. A mais pobre das pessoas respeitáveis de qualquer dos sexos se envergonharia de aparecer em público sem eles”.

O crescimento econômico deve ser avaliado a partir da expansão de serviços sociais que este crescimento pode propiciar, e não apenas com relação ao acréscimo de renda privada. Para Sen (2010, p. 68-69), é um falso argumento limitar a expansão de serviços públicos em razão do PIB de determinado país, considerando que as oportunidades que estes gerarão aos indivíduos serão essenciais para o desenvolvimento.

Em razão desta nova abordagem de avaliação do processo de desenvolvimento, Sen (2010, p. 105) traz novos conceitos, tais como os conceitos de funcionamento e capacidade. **Funcionamento** diz respeito às várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ter. Por outro lado, **capacidade** é a combinação de funcionamentos que uma pessoa é capaz de realizar. Capacidade é, assim, um tipo de liberdade substantiva. O agregado de funcionamentos de um indivíduo reflete suas realizações efetivas, enquanto que o conjunto das capacidades relaciona-se à liberdade para realizar combinações alternativas de funcionamentos. Essas distinções aparentemente aristotélicas de potência e ato são ilustradas por Sen (2010, p. 106) da seguinte maneira: “[...] Jejuar não é a mesma coisa que ser forçado a passar fome. Ter a opção de comer faz com que jejuar seja o que é: escolher não comer quando se poderia ter comido”.

A favor da abordagem da pobreza como a restrição “das capacidades que uma pessoa possui, ou seja, das liberdades substantivas para levar o tipo de vida que ela tem razão para valorizar” (SEN, 2010, p. 120), tem-se os argumentos seguintes: (i) a pobreza pode ser sensatamente identificada em termos de privação de capacidades; a abordagem concentra-se em privações que são intrinsecamente importantes (em contraste com a renda baixa, que é

importante apenas instrumentalmente); (ii) existem outras influências sobre a privação de capacidades — e, portanto, sobre a pobreza real — além do baixo nível de renda (a renda não é o único instrumento de geração de capacidades); (iii) a relação instrumental entre baixa renda e baixa capacidade é variável entre comunidades e até mesmo entre famílias e indivíduos (o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional).

Nessa avaliação também é relevante haver a diferenciação entre desigualdade de renda e desigualdade econômica, uma vez que vários fatores podem afetar negativamente a “conversão” de rendas em funcionamentos. Por exemplo, indivíduos com baixa renda normalmente gastam uma renda maior para conseguir o mesmo funcionamento que pessoas com alta renda. Essas contingências afetam os estilos de vida das pessoas (SEN, 2010, p. 148).

1.2.1.3 Mercados e liberdades

Sen critica o modelo de análise de eficiência em mercados, em que apenas o critério da utilidade é levado em consideração. Um pressuposto deste modelo analítico é o egoísmo ubíquo, *i.e.*, a ideia de que todas as ações de todos os agentes têm como único motivo o interesse próprio. Dessa maneira, seguindo seus pressupostos teóricos até aqui resumidos, Sen (2010, p. 157) propõe uma análise em função das liberdades individuais, e não das utilidades que cada indivíduo é capaz de extrair de determinadas situações de mercado.

Na leitura de Amartya Sen (2010, p. 166), mesmo Adam Smith, propagado defensor do livre mercado, considerava necessária a imposição de uma taxa máxima de juros, e atacava o desperdício social e a perda de capital produtivo.

Por outro lado, alguns mercados — como o mercado de trabalho — podem ter efeitos libertadores em diferentes situações, independentemente do resultado da análise de eficiência na alocação de recursos, em razão das utilidades. Assim, as leis de livre mercado não guardam relação com as liberdades individuais defendidas por Sen.

De acordo com Sen, o apropriado seria uma combinação de mercados com o desenvolvimento de liberdades de outros tipos para a alavancagem do processo de

desenvolvimento. Além disso, mercados com a presença de “bens públicos”,¹⁵ que por si são relevantes para a concretização de liberdades, merecem atenção especial, uma vez que a racionalidade de mercado não está orientada a bens públicos, mas apenas a bens privados (SEN, 2010, p. 171).

1.2.1.4 A importância da democracia

Sobre a democracia, Sen (2010, p. 194-195) defende a superação de um antigo debate sobre o que deve receber preferência: a eliminação da miséria ou a garantia de liberdades políticas e direitos humanos. Para o autor, quanto maiores forem as necessidades econômicas de determinada sociedade, tanto maior será a importância da existência de liberdades políticas e direitos humanos. Para corroborar este argumento, Sen (2010, p. 233) afirma que, possivelmente, em razão dos incentivos políticos gerados pelas eleições e pela participação popular, nunca houve uma fome coletiva em uma democracia multipartidária efetiva.

No entanto, além dos possíveis efeitos que pode gerar na vida material da sociedade, a importância da democracia deve ser considerada em si mesma e três aspectos são fundamentais nesta consideração: (i) a democracia tem importância direta para a vida humana, associada a capacidades básicas (como a capacidade de participação política e social); (2) a democracia tem papel instrumental de aumentar o grau em que as pessoas são ouvidas quando expressam e defendem suas reivindicações de atenção política (como reivindicações de necessidades econômicas); (iii) o papel construtivo da democracia na conceituação de “necessidades” (como a compreensão das “necessidades econômicas” em um contexto social).

Dentro de uma sociedade, a garantia e a expansão das liberdades pessoais serão possíveis apenas se houver um comprometimento social de todos para que isso aconteça — até para a consideração de um comprometimento social como elemento essencial para as liberdades e, por consequência, do processo de desenvolvimento. Nas palavras de A. Sen (2010, p. 359):

[...] Como pessoas que vivem — em um sentido amplo — juntas, não podemos escapar à noção de que os acontecimentos terríveis que vemos à

¹⁵ Em termos econômicos, bem público é um bem não-rival, não-exclusivo e indivisível, o que faz com que todo indivíduo tenha acesso à mesma disponibilidade deste bem.

nossa volta são essencialmente problemas nossos. Eles são responsabilidade nossa — independentemente de serem ou não de mais alguém.

1.2.2 As muitas receitas de Dani Rodrik

Outra análise contemporânea de relevância sobre o desenvolvimento econômico será encontrada na obra de Dani Rodrik (2007), “One World Many Recipes”. O título da obra é sugestivo quanto à postura adotada pelo autor ao se deparar com o fenômeno do desenvolvimento. As “muitas receitas” referem-se às diversas formas, mecanismos, ferramentas, enfim, instituições que podem ser utilizadas para se alcançar o almejado desenvolvimento econômico. Contudo, apesar da variabilidade institucional, Rodrik (2007, p. 3) afirma que sua obra é fundamentada na teoria economia neoclássica, que ele entende ser uma disciplina poderosa para organizar os pensamentos, em razão da predisposição metodológica desta teoria. Em suas palavras:

Os fenômenos sociais podem ser mais bem compreendidos ao serem considerados como uma agregação de comportamentos propositados de indivíduos — em seus papéis como consumidores, produtores, investidores, políticos e assim por diante — interagindo entre si e atuando sob as restrições impostas pelo ambiente. (RODRIK, 2007, p. 3, tradução livre)

Portanto, o autor concorda com a teoria econômica subjacente às análises mais comuns, mas discorda quanto às ferramentas e às avaliações de política econômica que os teóricos neoclássicos normalmente fazem. Por exemplo, Rodrik (2007, p. 5-8) acredita que os Estados têm um papel fundamental no desempenho econômico das sociedades e que as soluções desenvolvimentistas são específicas a cada contexto. Como é possível perceber, Rodrik (2007) também tem uma abordagem institucional, ao se perguntar quais seriam as instituições mais adequadas às necessidades locais.

Apesar do grande crescimento econômico agregado, que ocorreu nas últimas cinco décadas, Rodrik (2007, p. 14-15) afirma que houve variações muito acentuadas, seja no tempo seja no espaço. Especialmente nas últimas duas décadas, a experiência frustrou as expectativas de formuladores de políticas públicas para o crescimento. O problema apontado é a falta de flexibilidade institucional apontada pelas análises econômicas neoclássicas recentes. Essa análise é ligada por Rodrik (2007, p. 16) ao “Consenso de Washington” — termo cunhado por John Williamson (1990) que reúne o entendimento convencional da estrutura

institucional desejável para a promoção de crescimento econômico. Na **Tabela 2** encontram-se resumidos os principais itens desta estrutura convencional.

Tabela 2 - Regras de bom comportamento para o crescimento econômico

<i>Consenso de Washington original</i>	<i>Consenso de Washington expandido</i>
1. Disciplina fiscal	11. Governança corporativa
2. Reorientação dos gastos públicos	12. Anticorrupção
3. Reforma tributária	13. Mercados de trabalho flexíveis
4. Liberalização das taxas de juros	14. Adesão às regras da OMC
5. Taxas de câmbio unificadas e competitivas	15. Adesão aos códigos e padrões das finanças internacionais
6. Liberalização do comércio exterior	16. Abertura “prudente” da conta de capitais
7. Abertura ao investimento externo direto	17. Regimes de taxas de câmbio não-intermediados
8. Privatização	18. Bancos centrais independentes / metas de inflação
9. Desregulação	19. Redes de segurança social
10. Proteção aos direitos de propriedade	20. Redução focada da pobreza

Fonte: Rodrik (2007, p. 16)

A coluna da esquerda representa as políticas públicas que passaram a ser recomendadas por agências internacionais a partir do final da década de 1990. Essas seriam as “reformas de segunda geração”, que passaram a dar ênfase a alterações institucionais. A Tabela 2 compreenderia, de forma geral, todas as principais políticas recomendadas para o crescimento econômico.

No entanto, Rodrik afirma que a obediência a esta lista de reformas institucionais não foi capaz de garantir o crescimento econômico àqueles países que a adotaram. Por exemplo, muitos países da América Latina adotaram esse conjunto de reformas entusiasticamente, e a taxa de crescimento econômico nos anos 1990 e 2000 não foi a desejada. Por outro lado, China e Índia que não seguiram as reformas sugeridas (a Índia fez poucas privatizações e a China sequer adotou um regime de propriedade privada) e tiveram, mesmo assim, significativos índices de crescimento (RODRIK, 2007, p. 20).

Haveria, no entendimento de Rodrik, uma grande indeterminação na correlação entre princípios econômicos e arranjos institucionais. Seu argumento sugere que a China adotou as reformas institucionais consideradas adequadas para sua realidade local (RODRIK, 2007, p. 23-28), como percebemos no trecho abaixo:

Primeiro, a China contou com instituições altamente incomuns, fora do padrão. Segundo, estas instituições heterodoxas funcionaram porque elas produziram resultados ortodoxos, quais sejam, incentivos orientados para o

mercado, direitos de propriedade, estabilidade macroeconômica, entre outros. Terceiro, é difícil argumentar, tendo em vista o crescimento estupendo da China, que um conjunto padrão, de “melhores práticas” teria produzido resultados melhores. (RODRIK, 2007, p. 24, tradução livre)

O exemplo chinês somado a alguns outros casos analisados pelo autor levam Rodrik (2007, pp. 29-30) a concluir que a análise econômica neoclássica não determina uma forma específica de arranjo institucional; em outras palavras, os princípios da economia neoclássica não conduzem a uma única instituição possível. Mesmo as recomendações do Consenso de Washington, apresentadas na Tabela 2, produzirão efeitos positivos se uma série de pressupostos se fizerem presentes. O importante seria a observância de princípios econômicos para a manutenção de uma situação econômica sadia. Rodrik chama estes princípios de “universais”, porque não encontra países que desafiaram estes princípios com resultados positivos. Esta é a lista dos princípios universais indicados por Rodrik (2007, p. 32-34):

1. *Direitos de propriedade*: garantir que os investidores atuais e potenciais possam obter retornos de seus investimentos;
2. *Incentivos*: alinhar os incentivos do produtor com custos e benefícios sociais;
3. *Rule of law*: fornecer um conjunto de regras transparentes, estáveis e previsíveis;
4. *Dinheiro sadio*: não gerar liquidez acima da demanda monetária nominal a uma taxa de inflação razoável;
5. *Sustentabilidade fiscal*: garantir que a dívida pública permaneça a níveis “razoáveis” e estáveis com relação aos agregados nacionais;
6. *Regulação prudencial*: evitar que o sistema financeiro assuma riscos excessivos;
7. *Foco*: programas redistributivos devem estar focados o máximo possível naqueles benefícios pretendidos;
8. *Compatibilidade de incentivos*: programas redistributivos devem minimizar as distorções de incentivos.

Após essas considerações, o autor passa a tecer algumas conclusões de ordem prática, relacionadas às estratégias de crescimento econômico, que são interessantes para nossas considerações. A primeira das conclusões é que, na prática, surtos de crescimento são associados a um pequeno conjunto de reformas. Isso quer dizer que, aparentemente, não é necessário realizar um amplo e profundo conjunto de reformas para iniciar a mobilização de forças geradoras de crescimento econômico.

A segunda conclusão de Rodrik (2007, p. 35) é que todos os países que obtiveram sucesso na promoção de crescimento econômico mantiveram obediência aos princípios

econômicos universais. Contudo, as reformas institucionais conduzidas por cada país combinaram elementos ortodoxos e heterodoxos. Assim, na inovação institucional deve-se adotar uma abordagem pragmática, orientada a resolver problemas específicos, sem se prender a um “receituário” de soluções prontas.

A terceira conclusão é que as “inovações institucionais não viajam bem” (RODRIK, 2007, p. 41), pois a maioria das tentativas de transplantes institucionais falhou ou funcionou de forma distinta em cada localidade. Portanto, qualquer reforma institucional requer uma grande quantidade de conhecimento local.

Por fim, a quarta e última conclusão refere-se ao fato de que, se iniciar o crescimento econômico é relativamente fácil (como visto na primeira conclusão), sustentar o crescimento ao longo do tempo é uma tarefa bem distinta e que requer reformas institucionais profundas. Muitos países e regiões possuem surtos esporádicos de crescimento com períodos de estagnação econômica, a exemplo da América Latina nos anos 1980. Rodrik (2007, p. 43) conclui, assim, que as reformas que iniciam o crescimento econômico precisam ser aprofundadas e expandidas, e que a chave para a longa prosperidade é desenhar instituições que mantenham o dinamismo produtivo e sejam resistentes a choques externos.

Rodrik (2007, p. 52) se alinha ao entendimento de que instituições de alta qualidade podem assumir diferentes formas, e que a convergência econômica não se traduz em uniformidade institucional. Naturalmente, países subdesenvolvidos podem utilizar exemplos de países ricos, mas isso não conduzirá necessariamente à prosperidade porque as condições e o conhecimento locais têm sobremaneira importância para o bom funcionamento de instituições.

Além disso, o conhecimento das condições locais também deve orientar os esforços das reformas institucionais conduzidas por países em busca do crescimento econômico. Rodrik (2007, p. 65) oferece um guia de análise, a fim de facilitar a identificação dos principais fatores de restrição ao crescimento e das medidas que poderiam ser tomadas. Há, nesse sentido, uma interessante comparação entre o Brasil e El Salvador. Para o autor, a principal restrição no Brasil é relacionada à disponibilidade de crédito e de baixa poupança interna, uma vez que os retornos dos investimentos são altos no país. Assim, as medidas e reformas deveriam ser orientadas a contornar essa restrição. Por sua vez, El Salvador não

enfrenta os mesmos problemas de crédito e poupança interna, mas não oferece retornos aos investimentos. Dessa forma, neste país as medidas e reformas necessárias deveriam permitir o descobrimento de atividades econômicas lucrativas, para propiciar o crescimento econômico (RODRIK, 2007, p. 70-85).

Outro ponto importante abordado por Rodrik é a sua defesa de uma política industrial. Contudo, não se posiciona em nenhum dos extremos do espectro entre, de um lado, a intervenção estatal via planificação integral e, de outro, o completo *laissez-faire*. É necessário, para o autor, tomar uma posição intermediária e discutir uma política industrial para o século XXI. Conforme a análise de Rodrik (2007, p. 100) o modelo correto de política industrial é aquele que permite uma colaboração estratégica entre a iniciativa privada e o Estado, com o objetivo de descobrir os principais obstáculos ao crescimento e determinar quais intervenções podem removê-las. Tratar-se-ia, dessa forma, de um modelo que permitisse um aprendizado da própria economia. Contudo, países subdesenvolvidos também sofrem com a falta de demanda por novas tecnologias, o que deve ser um ponto abordado por qualquer tipo de política industrial. Um dos segredos de uma boa política industrial, na visão de Rodrik (2007, p. 103), não está na visão clássica de especialização segundo uma vantagem comparativa, mas, sim, em dominar um grande número de diferentes atividades. Além disso, uma boa política industrial exige a combinação de “cenouras” e “pauladas”. Para Rodrik (2007, p. 107), a ausência de “pauladas” na política industrial da América Latina levou à coexistência de muitas indústrias ineficientes com outras de alto nível de excelência. Coordenação estatal e coerência são outras características essenciais para uma política industrial bem-sucedida.

Retornando ao debate sobre a construção de instituições, Rodrik (2007, p. 155) argumenta que é necessário avaliar quais são as instituições que importam para o bom desempenho econômico. Contudo, para gerar este efeito, as instituições devem ser orientadas a suportar o mercado. Nesse sentido, cinco classes diferentes de instituições são apontadas.

A primeira classe diz respeito à **propriedade privada**. Apesar das discussões sobre uma possível economia socialista, todas as economias prósperas foram baseadas em sistemas de propriedade privada. Contudo, cada sociedade deve decidir por si mesma qual o alcance e as restrições que serão aceitas à propriedade (RODRIK, 2007, p. 156). A segunda classe compreende as **instituições regulatórias**, visto que todas as economias bem-sucedidas tiveram o suporte de instituições que supervisionavam uma série de mercados e ativos. Em

terceiro lugar, estão as **instituições para estabilização macroeconômica**. Principalmente após Keynes, todos ficaram conscientes de que as economias capitalistas não são estáveis e são incapazes de se estabilizarem por si mesmas. Dessa forma, todos os países desenvolvidos adotaram alguma forma de instituição fiscal e monetária com funções estabilizadoras, pois aprenderam da pior maneira as consequências da ausência de tais instituições. A quarta classe abrange as **instituições para a seguridade social**, visto que, ao mesmo tempo em que as economias capitalistas são capazes de retirar indivíduos de seus laços tradicionais, também retiram as proteções sociais então existentes. Dessa forma, a seguridade social traz alguma legitimidade à economia de mercado ao torná-la mais compatível com estabilidade e coesão sociais (RODRIK, 2007, p. 160). A última categoria de instituições de suporte ao mercado são aquelas que lidam com a **gerência de conflitos**. Cada sociedade tem um padrão de divisão e, a depender deste padrão, precisa tomar as medidas para deixar conflitos sob controle.

No entanto, apesar de prescrever algumas categorias de instituições necessárias para o bom desempenho econômico das sociedades, Rodrik mantém a posição segundo a qual é impossível ditar quais seriam as melhores instituições para cada sociedade. Não haveria um caminho único e, portanto, uma boa dose de autodescobrimento é necessária. Assim, para se trilhar este caminho, são necessários meios que permitam a sociedade se conhecer e aprender consigo mesma: esses meios se traduzem à participação popular.

Rodrik (2007, p. 169-173) então passa a apresentar provas de que regimes com participação popular apresentam crescimento de maior qualidade e, portanto, a democracia é capaz de diminuir a volatilidade do desempenho econômico. Estas conclusões são contraditórias com o sentimento popular segundo o qual governos fortes e autocráticos são mais capazes de propiciar mudanças institucionais consistentes. Contudo, ao se deparar com adversidades, instituições em regimes democráticos parecem mais resistentes a choques e crises. Conforme alega Rodrik (2007, p. 179), as instituições participativas (ou democráticas) são, em verdade, meta-instituições que permitem a constituição de melhores instituições em diversos outros setores da sociedade.

2 “GIRO INSTITUCIONAL” E A OBRA DE DOUGLASS C. NORTH

Conforme estudado no capítulo 1, podemos entender que houve uma alteração da concepção predominante de desenvolvimento, incluídos os meios e as finalidades para alcançá-lo. No ciclo do desenvolvimentismo brasileiro das décadas de 1940 a 1960, percebemos a prioridade da industrialização, conduzida pelo Estado seja diretamente, por meio de empresas estatais, seja indiretamente por meio de mecanismos de proteção à indústria nacional.

Ainda no capítulo 1, explicamos as mudanças do entendimento sobre o significado do desenvolvimento, incluindo os meios para este fim. Para fazer essa demonstração, estudamos as teorias de Amartya Sen (2010) e Dani Rodrik (2007), pois são momentos importantes dessa alteração. Com as novas concepções sobre desenvolvimento no plano teórico, percebemos que as instituições passam a ocupar um papel central na promoção do desenvolvimento.

Pretendemos, com o capítulo 2, expor o “giro institucional” decorrente da incorporação, ao debate sobre desenvolvimento, de novas teorias tais como as de Sen (2010) e de Rodrik (2007), seguindo indicações de Evans (2005). Também será incluído neste capítulo o estudo da obra neoinstitucionalista de Douglass C. North (1981; 1990; 2005), a fim de melhor compreender como o debate sobre instituições e sua relação com o desempenho econômico tem se desenvolvido. A ênfase na análise de North deve-se à importância que o autor passou a ter, a partir de suas contribuições (NORTH, 1981; 1990; 2004), para o estudo das instituições, sendo indispensável conhecer seus argumentos sobre este assunto.

O capítulo 2 também será dividido em duas seções. A primeira seção concentrará a discussão sobre o giro institucional, conforme exposto por Evans (2005), bem como sobre as críticas e preocupações com a teoria institucionalista, a ser abordada na seção seguinte. Dessa forma, a segunda seção deste capítulo analisa a teoria neoinstitucionalista de Douglass C. North, uma das principais referências quando se trata de analisar instituições, o processo de mudança institucional e a influência delas no desenvolvimento econômico.

2.1 O giro institucional

2.1.1 O giro institucional e o discurso institucionalista

Evans (2005, p. 90) nos alerta que a economia passou por um “giro institucional”, com implicações na teoria econômica e na prática das políticas públicas. Referida mudança na teoria econômica ocorreu em razão da mudança do entendimento sobre o desenvolvimento.

Assim, previamente ao giro institucional, prevalecia na teoria sobre o desenvolvimento econômico o “fundamentalismo do capital”, segundo o qual os países pobres se tornariam ricos na medida em que aumentassem seus estoques de capital, seja por meio de poupança doméstica ou por meio de investimentos externos, uma vez que esta teoria entendia que os capitais fluiriam naturalmente para os países pobres na medida em que as taxas de retornos sobre investimentos diminuíssem nos países ricos, como afirma Evans (2005, p. 91, tradução livre):

Países pobres se tornariam ricos se eles aumentassem as poupanças domésticas, que então se transformariam em investimentos, produzindo uma expansão proporcional das receitas futuras. Se as taxas de poupança doméstica não pudessem ser aumentadas, o financiamento externo poderia preencher esta diferença. Países ricos sofreriam de retornos decrescentes de capital. O capital fluiria de onde ele fosse relativamente abundante e, assim, conseguiria retornos baixos (países ricos) para onde ele é relativamente escasso e obteria maiores taxas de retorno (países pobres). “*Catch-up*” se transforma assim uma expectativa razoável.

Este fundamentalismo provou-se, na teoria e na prática, extremamente equivocado, uma vez que o capital tendeu a fluir apenas entre países ricos, e não entre países ricos e países pobres. A escassez de capital passa a ser vista como sintoma, e não causa, do subdesenvolvimento. Além disso, o abandono do fundamentalismo de capital faz com que o desenvolvimento não seja mais considerado um simples processo de acúmulo de capital, mas de mudança organizacional (EVANS, 2005, p. 91).

O crescimento passa a girar em torno de ideias, de uma estrutura de incentivos aos quais os agentes respondem, e, assim, as instituições assumem um papel central nesse debate (EVANS, 2005, p. 91). Instituições podem conter e estruturar ideias das mais variadas. Conforme os exemplos mencionados por Evans (2005, p. 94), instituições contêm ideias

relativas, desde a dupla entrada em contabilidade até o manual de operações de uma franquia do McDonald's, do funcionamento de uma comissão no Congresso Nacional até regras de pesquisa em uma universidade.

Entre as principais referências do giro institucional, Evans (2005, p. 91) menciona as obras de Douglass North (1981; 1990; 2004), que será analisado com detalhes na segunda seção deste capítulo, e a obra de Amartya Sen (2010).

Uma das principais contribuições de Douglass C. North ao debate é colocar as instituições políticas como uma determinante do crescimento, pois elas são capazes de estruturar incentivos para todos os agentes econômicos na produção de bens, serviços e, inclusive, de novas ideias. O neoinstitucionalismo de North, contudo, permanece convencional no sentido de que o desenvolvimento continua medido pela métrica do aumento de renda. Como afirma Evans (2005, p. 95), apesar de afirmar a importância das instituições políticas e sociais, estas continuam complementares e implicitamente subordinadas à métrica monetária.

North rejeita explicitamente a ideia do aperfeiçoamento gradual de instituições por meio de um processo funcionalista automático. Há muitos exemplos históricos que demonstram a permanência de instituições ineficientes e, portanto, prejudiciais ao crescimento a longo prazo, as quais surgiram por motivos idiossincráticos, sem qualquer referência à eficiência ou benefício social (EVANS, 2005, p. 101). Isso demonstra a dificuldade de ir de um arranjo institucional existente para outro arranjo mais consistente com estratégias de crescimento ou com políticas deliberativas (EVANS, 2005, p. 104).

A perspectiva norheana ressalta a importância da política que subjaz a instituições efetivas, tanto no sentido positivo — instituições de governança efetiva necessitam de legitimidade política — quanto no negativo — interesses escusos podem se transformar em obstáculos na mudança dos arranjos institucionais. Portanto, a partir da teoria do desenvolvimento de North, assume relevância fundamental a busca pelos agentes sociais e pelos processos políticos capazes de produzir mudança institucional. Nesse ponto de vista, Evans (2005, 102) considera as teorias de North e de Sen surpreendentemente semelhantes.

Por outro lado, a abordagem da expansão das liberdades de Sen (2010) seria uma libertação da visão restritiva do crescimento econômico. Desenvolvimento é visto por A. Sen como um processo de expansão das liberdades e das capacidades¹⁶ dos indivíduos. Evans (2005, p. 95-96) entende que esta é uma tentativa elegante de impor a proposição de que aumentar as liberdades humanas é o único meio legítimo de medir o desenvolvimento, bem como seu único fim.

A concordância com esta proposição não parece problemática até se começar a discutir os meios para ponderar e somar os diferentes tipos de liberdades e capacidades, o que seria possível ao se utilizar o cálculo de renda. Em resposta, Sen (2010, p. 89) argumenta, como visto no capítulo 1, que a renda é uma métrica inadequada para se comparar bem-estar e que há um grande reducionismo nesta visão.

A abordagem de Sen torna a formação das preferências coletivas inevitavelmente endógena ao processo econômico, e considera que a formação das preferências deve ocorrer em instituições que garantam a participação das pessoas e o amplo debate público (EVANS, 2005, p. 97). Após a abordagem de Sen, é dificultada a adoção de análises puramente baseadas na renda agregada dos indivíduos ou uma análise tecnocrática das necessidades sociais (EVANS, 2005, p. 96).

Evans (2005, p. 102) considera que o giro institucional apresentou duas grandes contribuições ao debate sobre o desenvolvimento. A primeira é esclarecer os motivos pelos quais as mudanças institucionais trilharam caminhos que frustraram o desenvolvimento de muitos países. A segunda contribuição é expandir o imaginário das possibilidades de definição de desenvolvimento. Os argumentos de Sen recaem mais na segunda categoria, pois defende a necessidade de instituições deliberativas que permitam todas as escolhas possíveis para a definição de uma estratégia de crescimento democrática.

Para Evans (2005), entram na agenda do desenvolvimento, portanto, a criação de instituições que promovam deliberações genuínas, a circulação de informação, bem como a constituição efetiva dos ambientes públicos. Ganham prioridade, assim, medidas direcionadas

¹⁶ Como demonstrado no capítulo 1, capacidade é definida por Sen como o conjunto de possibilidades que uma pessoa é capaz de realizar para levar a vida que considera valer a pena levar.

a resolver o equacionamento da desigualdade e a mitigação do excesso de proteção da propriedade intelectual (SCHAPIRO; TRUBEK, 2012, p. 44).

2.1.2 Falhas do discurso institucionalista

Não se pode, contudo, desconsiderar algumas das falhas no discurso dominante sobre instituições e desenvolvimento econômico. Essas falhas estão organizadas por Chang (2011) em duas categorias. A primeira delas está na presunção de que a regra de causalidade está orientada partindo das instituições para o desenvolvimento econômico, ignorando que o desenvolvimento econômico muda instituições, quer dizer, presume-se que há uma unidirecionalidade na relação causa-consequência. A segunda categoria de falhas está em que, independentemente do direcionamento da causalidade, a relação entre instituições e desenvolvimento é teorizada de uma maneira linear e simplista.

A partir dessas duas categorias de falhas teóricas, Chang (2011) passa a fazer alguns questionamentos com relação à visão dominante sobre as instituições. Em primeiro lugar, questiona se instituições melhores são capazes de produzir mais desenvolvimento econômico. Sobre este ponto, o discurso comum é que as instituições são as determinantes principais do desempenho econômico (NORTH, 2005), mas a relação de causalidade desenvolvimento-instituições é normalmente esquecida.

No entendimento de Chang (2011), o desenvolvimento econômico pode mudar instituições por muitos meios. Por exemplo, o aumento da riqueza em razão do crescimento pode gerar a demanda por instituições melhores. Mais riqueza torna possível a existência de instituições melhores, pois elas têm custos para serem implantadas e operadas. E, ainda, o desenvolvimento econômico é capaz de criar novos atores sociais que, por sua vez, demandam a criação de novas instituições. Além disso, os países ricos de hoje estabeleceram suas instituições — que hoje consideram um pré-requisito para o crescimento — depois que passaram pelo processo de desenvolvimento (CHANG, 2003).

Outro questionamento enfrentado por Chang (2011, p. 5) diz respeito a que tipo de instituições é melhor para o desenvolvimento econômico, pois o discurso dominante

defenderia a adoção de instituições liberais,¹⁷ ou as instituições de padrão global (IPG), uma vez que estas seriam mais adequadas para estimular o investimento e, assim, o desenvolvimento. Contudo, é altamente discutível se a liberdade de mercado é o melhor meio de promover o crescimento econômico. Além disso, a definição do que é liberdade de mercado também é disputada, pois:

peças diferentes com valores distintos verão diferentes graus de liberdade em um mesmo mercado. Se é impossível definir objetivamente os limites do livre mercado, não podemos saber que arranjos institucionais maximizarão a liberdade econômica (qualquer que seja seu impacto no crescimento econômico e no desenvolvimento). (CHANG, 2011, p. 6).

Outra importante questão é relacionada à necessidade da proteção da propriedade privada para um melhor crescimento. Chang (2011, p. 7-8) afirma que o discurso dominante assume como dogma, apesar de haver motivos para questioná-la, a proposição de que a proteção à propriedade privada nos moldes liberais conduz o crescimento. Sobre isso, é de se observar que há várias modalidades de propriedade privadas não-liberais que são capazes de promover desenvolvimento,¹⁸ incluindo formas comunais de propriedade, dentro de determinadas circunstâncias. Um exemplo interessante apresentado por Chang (2011) é o de que uma proteção excessiva aos acionistas de uma companhia pode reduzir as taxas de investimento real e, assim, o crescimento, ao colocar pressões nos administradores para a obtenção de resultados no curto prazo.

Com relação à propriedade, o importante é considerar que a defesa deste direito pode gerar efeitos benéficos ou nocivos à sociedade, a depender das circunstâncias existentes à proteção da propriedade, tais como a tecnologia subjacente aos métodos de produção, a formação da população, o equilíbrio do poder político, entre outros (CHANG, 2006, p. 7). Chang (2006, p. 8) resume sua proposta de abordagem da proteção aos direitos de propriedade da seguinte forma:

[...] o ponto é que, se há grupos que são capazes de usar certas propriedades existentes de melhor modo que seus atuais proprietários, pode ser melhor para sociedade não proteger os direitos de propriedade existentes e criar novos direitos que transfiram a propriedade em questão para outros grupos.

¹⁷ Por “instituições liberais” Chang (2011) entende aquelas que protegem a propriedade privada e que maximizam a liberdade econômica.

¹⁸ O exemplo utilizado por Chang (2011) são as *Town and Village Enterprises* (TVEs) criadas na China. Para uma maior descrição das TVEs, ver Rodrik (2007).

Por fim, deve-se considerar que a relação entre instituições e desenvolvimento é algo mutável no tempo e no espaço. Estratégias utilizadas no passado podem não servir para o momento presente, bem como podem ser incompatíveis dependendo do país e da região onde se pretende utilizá-las (CHANG, 2011, p. 9).

Chang (2006, p. 1) ainda nos alerta sobre os perigos do discurso sobre instituições ser mobilizado para proteger uma determinada teoria econômica em prejuízo de outras, pois “no mundo real” haveria uma tentativa de proteger a economia ortodoxa.

O discurso sobre instituições apresenta uma dificuldade adicional, que é a ausência de consenso sobre a definição de instituições, bem como sobre a relação entre instituições e desenvolvimento econômico, mais especificamente sobre as funções que as instituições devem exercer na sociedade para a promoção do desenvolvimento econômico (CHANG, 2006, p. 2).

A dificuldade aumenta mais quando a discussão passa a relacionar funções e formas das instituições. Segundo Chang (2006, p. 3), a doutrina ortodoxa não consegue diferenciar **formas e funções das instituições**, havendo certo fetichismo sobre determinadas formas estabelecidas e aceitas, que seriam as IPG referidas acima. A prevalência das formas sobre as funções prejudica o debate sobre a influência das instituições sobre o desenvolvimento por resultar uma perigosa redução da diversidade institucional (CHANG, 2006, p. 4).

2.2 O pensamento de Douglass North

Na primeira seção deste capítulo, foi exposto o “giro institucional” ocorrido no pensamento econômico, o qual pode ser resumido como a proeminência das instituições como explicação para fenômenos econômicos. Assim, nesta seção, pretendemos apresentar o pensamento de um dos principais economistas que se dedicam a estudar as instituições. Trata-se de Douglass Cecil North.

No ano de 1993, Douglass C. North recebeu, em conjunto com Robert William Fogel, o Prêmio Nobel de Economia “por terem renovado a pesquisa em história econômica por meio da aplicação da teoria econômica e métodos quantitativos, a fim de explicar a mudança

econômica e institucional” (NOBEL FOUNDATION, s.d.). Apesar de sua importância para o mundo acadêmico, sua literatura ainda tem pouca recepção no país. Mesmo sendo reconhecido como um autor relevante para o entendimento das mudanças econômicas e institucionais, não há debates sérios e profundos em torno de seus argumentos principais (FIANNI, 2010).

Esta seção deste capítulo tem por objetivo, portanto, analisar a estrutura conceitual desenvolvida por Douglass C. North em sua carreira acadêmica. Tendo em vista a profusão de livros e artigos que publicou, consideramos como mais representativos de sua jornada intelectual quatro obras. São elas: “Structure and Change in Economic History”, publicada em 1981; “Institutions, Institutional Change and Economic Performance”, publicada em 1990; “Understanding the Process of Economic Change”, de 2005; e “Violence and Social Orders: a Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History”, de 2009, escrito em coautoria com John Joseph Wallis e Barry R. Weingast.

Para fins de análise, reuniram-se as quatro principais obras objeto de estudo em duas fases distintas do pensamento de D. North — de acordo com as semelhanças e distinções de suas características. Na fase clássica do pensamento do autor, que compreende o período dos anos 1980 e 1990, as obras representativas são “Structure and Change in Economic History” e “Institutions, Institutional Change and Economic Performance”. A fase contemporânea de D. North teria início nos anos 2000, culminando com a publicação de “Understanding the Process of Economic Change” e, mais recentemente, a obra “Violence and Social Orders”, de 2009.

2.2.1 Antecedentes: North e a cliometria

Antes de avançar no estudo do pensamento de Douglass North, porém, é preciso conferir os seus antecedentes intelectuais. Para isso, algumas breves notas sobre sua fase na cliometria serão feitas. A cliometria é caracterizada pela aplicação da teoria econômica e de métodos quantitativos para o estudo da história. Os pioneiros deste novo ramo do conhecimento foram Robert William Fogel e Douglass Cecil North. O destaque que é concedido a estes dois autores não se deve pelo uso da história em análise econômica, mas por transformar o estudo da história econômica em uma nova disciplina: a cliometria (GOLDIN, 1994).

O surgimento desta nova disciplina ocorreu no começo dos anos 1960 e causou uma revolução no estudo da história econômica. Segundo Goldin (1994, p. 3), a “formalização” da história econômica, *i.e.*, a utilização de métodos quantitativos neste estudo, foi a principal origem da revolução, uma vez que, antes da “formalização”, havia um “estoque fossilizado de sabedoria aceita” sobre eventos históricos.

Entre as novidades trazidas pela formalização da história econômica, a mais importante é a noção de “contrafato”, que seria, de modo amplo, a remoção hipotética de um evento para a análise de seu impacto na história econômica. Um dos exemplos ilustrativos deste método de trabalho é o trabalho de Fogel (1964), em que se dedica a verificar o impacto das rodovias americanas no desenvolvimento econômico dos EUA. Segundo os cálculos de Fogel nesta obra, caso as rodovias americanas não tivessem sido construídas, e considerando as alternativas de transportes (por exemplo, transporte aquático e terrestre), o impacto negativo no produto interno bruto – PIB dos EUA teria sido inferior a dois pontos percentuais, no ano de 1890. Este impacto seria muito reduzido, dada a importância conferida à construção das ferrovias até então na história econômica norte-americana (GOLDIN, 1994, p. 7).

Neste momento, é interessante apresentar dois exemplos na pesquisa de North (1968) na cliometria. O primeiro diz respeito ao transporte transatlântico entre 1600 e 1860. Nesta pesquisa, North verifica que entre 1600-1784 o crescimento de produtividade é muito baixo, mas no período entre 1814 a 1860 a produtividade cresce a taxas anuais dez vezes superiores à do período anterior. A conclusão de North sobre esta questão surpreendeu na época: as diferenças nas taxas de aumento da produtividade não ocorreram em razão do avanço tecnológico (a tecnologia permaneceu praticamente a mesma em ambos os períodos), mas por outros fatores, como a redução da pirataria e as mudanças organizacionais que permitiram um aumento no número de viagens (GOLDIN, 1994, p. 8).

Outro exemplo de estudo cliométrico de Douglass North (1961) diz respeito ao impacto econômico da escravidão na economia norte-americana. Nesta pesquisa, North busca uma explicação para a estagnação econômica do sul dos EUA após a Guerra Civil, considerando que antes desta guerra o sul possuía traços econômicos semelhantes ou superiores às outras regiões daquele país. A explicação sugerida por North afirma que a

estagnação econômica do sul está relacionada ao padrão econômico existente antes da Guerra Civil, que é bem resumido por Goldin:

O sul, usando trabalho escravo, cultivava algodão e o exportava para o norte e para a Inglaterra. Com as rendas dos embarques ao norte, ele comprava alimentos do meio-oeste e bens industrializados do norte. Com as rendas das vendas à Europa, ele comprava itens de luxo e outros bens industriais. (GOLDIN, 1994, p. 9, tradução livre)

Dessa forma, a região sul dos EUA não se preparou para sobreviver sem uma economia escravocrata e, assim, permaneceu estagnada após a Guerra Civil, que culminou com o fim do trabalho escravo naquele país. O motivo da estagnação estaria embutido nas instituições do sul, que favoreciam uma sociedade dividida em castas e em raças e que inibia o crescimento para proteger a classe dominante (GOLDIN, 1994, p. 9).

Com os dois exemplos de análise de North em sua fase cliométrica, podemos concordar com Goldin (1994, p. 8), segundo a qual estas pesquisas tiveram impacto na carreira intelectual de Douglass North, visto que, em ambos os casos, é conferida importância às instituições, ao relacionamento destas com a tecnologia disponível e às formas organizacionais de produção.

2.2.2 Fase clássica

Na fase clássica do pensamento do autor, que compreende o período dos anos 1980 e 1990, as obras representativas são “Structure and Change in Economic History” (1981) e “Institutions, Institutional Change and Economic Performance” (1990). As principais características desta fase estão descritas nas subseções a seguir.

2.2.2.1 Críticas ao modelo neoclássico

Apesar de questionar alguns pressupostos fundamentais da teoria econômica neoclássica, a obra de North pode ser compreendida como um complemento a esta teoria, e não como uma tentativa de substituição (NORTH, 1990). Para os fins desta dissertação, adotaremos a definição do próprio North sobre os pressupostos da teoria neoclássica, que pode ser resumido da seguinte maneira:

em razão da escassez, os indivíduos fazem escolhas que refletem um conjunto de desejos, vontades ou preferências. As escolhas são feitas diante de oportunidades perdidas. Assim, o custo de oportunidade de trabalhar uma hora a mais (e o recebimento da hora extra) é o custo de uma hora a menos de descanso. Este postulado da maximização de utilidade ou de riqueza pressupõe que os indivíduos possuam um conjunto fixo de preferências por renda, descanso e outros, e que a escolha feita na margem (isto é, quando um indivíduo decide trabalhar uma hora a mais) representa um *tradeoff* entre aquilo que se ganha (mais renda) e aquilo que se perde (descanso). Este postulado comportamental opera em qualquer tipo de sistema econômico: capitalista, socialista ou qualquer outro. (NORTH, 1981, p. 4, tradução livre)

Podemos entender a teoria neoclássica, assim, por seu fundamento principal, segundo o qual se há escassez haverá competição. As trocas resultantes ocorreriam sem encontrar quaisquer resistências ou sem incorrer em quaisquer custos, e os direitos de propriedade são perfeitamente especificados e as informações são obtidas sem custo. Desse postulado decorre uma série de implicações lógicas e harmoniosas.

Contudo, as condições para que os postulados da teoria neoclássica possam operar simplesmente nunca existiram, uma vez que se pressupõe a inexistência total de custos de transação, e que os direitos de propriedade sejam especificados e protegidos sem custos para seu titular ou para a coletividade. Contudo, como será abordado abaixo, desde Coase (1937), os custos para transigir não podem ser ignorados.

North aponta que direitos de propriedade eficientes são raros na história da humanidade, visto que períodos de crescimento econômico são muito mais raros que períodos de estagnação e declínio (NORTH, 1981, p. 6). Além disso, para o modelo neoclássico da economia, não há instituições nem organizações para além do mercado (NORTH, 1981, p. 8). North critica este entendimento, ao afirmar que essa estrutura conceitual exige direitos de propriedade perfeitamente protegidos, sem qualquer custo.

Outro postulado da teoria neoclássica é a presunção de que os indivíduos tomarão sempre atitudes que sejam capazes de maximizar bem-estar. A tensão gerada entre esse postulado e a questão da cooperação intersubjetiva tem sido um campo de pesquisa ativo para aqueles que se dedicam à teoria dos jogos, que investigam as condições sob as quais a cooperação pode ser sustentada.

North (1990, p. 24) resume da seguinte maneira suas críticas à teoria neoclássica: (i) se o conceito de equilíbrio é importante para alguns propósitos, para a maioria dos assuntos existem múltiplos equilíbrios; (ii) embora os indivíduos se deparem com situações de jogo repetitivas, muitas vezes são confrontados com situações de escolhas únicas e não repetitivas em que a informação é incompleta e os resultados são incertos; (iii) se a estabilidade da preferência é algo que não pode ser desconsiderado, evidências históricas demonstram que gostos e preferências mudam com o tempo; (iv) mesmo que os indivíduos queiram aumentar o resultado de bem-estar, as respostas a suas escolhas podem ser tão ruins que inviabilizam o indivíduo de identificar as melhores alternativas; (v) a concorrência pode ser silenciosa e com sinais confusos, o que pode atrasar ou mesmo desviar o processo de adaptação competitiva; (vi) há evidências históricas que demonstram que as escolhas humanas são muito mais do que um simples comportamento racional não cooperativo; (vii) os pressupostos da economia neoclássica são úteis para o entendimento de muitos problemas, mas também são o principal obstáculo para o desenvolvimento da ciência econômica.

Assim, o elemento novo na teoria neoclássica que North pretende introduzir é a compreensão da existência e do funcionamento das instituições. A função das instituições reside na redução de incertezas envolvidas na interação humana. Essas incertezas surgem a partir da incompletude da informação sobre o comportamento de outros indivíduos nos processos de troca, bem como sobre a capacidade limitada dos indivíduos em processarem as informações que recebem do ambiente. Assim, uma estrutura institucional limita e condiciona o conjunto de escolhas disponível aos indivíduos (NORTH 1991, p. 25).

Temos, assim, que a teoria institucional de North (1990) é uma interpretação sobre o comportamento humano combinada com uma teoria dos custos de transação. Dentro destes custos, o custo da informação possui maior relevância, consistindo nos custos de (i) medir os atributos do bem trocado, (ii) proteger esse direito, (iii) proteger (*policing*) e (iv) dar execução (*enforcement*) aos contratos.

2.2.2.2 Custos de transação

Como afirmado acima, a teoria neoinstitucionalista de North (1990) seria um complemento à abordagem neoclássica combinada com uma teoria dos custos da transação. Sobre este último conceito, alguns esclarecimentos são necessários.

Conforme Allen (1999, p. 893), o termo “custos de transação” surge em primeiro lugar em Coase (1937), com uma definição ampla, a qual estaria relacionada aos custos incorridos na utilização do mecanismo de preços no mercado. Em razão da ambiguidade do conceito inicial, surgiram duas vertentes de interpretação sobre os custos de transação. A primeira das vertentes relaciona custo de transação com os direitos de propriedade, em todas as suas formas. De outro lado, a interpretação da segunda vertente — mais restrita que a primeira — equipara custos de transação com custos relacionados a impostos e transportes.

Nos termos da interpretação da primeira vertente, a qual Allen (1999, p. 895) denomina de abordagem do “direito de propriedade”, é possível perceber que, a partir do momento em que o preço deixa de ser o único mecanismo de coordenação dos agentes nos mercados, outras ferramentas — tais como empresas e Estados — podem agir concomitantemente, sem que haja o predomínio de um mecanismo sobre qualquer outro. Ainda para esta vertente, os custos de transação não incidem apenas em operações de mercado, eles também existem em operações “internas”, por exemplo, no interior de uma empresa. Isso significa que os direitos de propriedade também geram custos de transação, ou, em outras palavras, custos de transação são “custos de estabelecer e manter os direitos de propriedade” (ALLEN, 1999, p. 898). Com esse pressuposto, Allen (1999, p. 897) afirma que os conceitos de custos de transação e de propriedade¹⁹ passam a se inter-relacionar.

Para a vertente do “direito de propriedade” (cf. ALLEN, 1999, p. 898), para que haja qualquer ganho originado da atividade econômica, é necessário haver a especificação dos direitos de propriedade. Quando os direitos de propriedade forem perfeitamente definidos, então haverá uma situação de maximização de ganhos da atividade econômica. Nesse contexto, a definição do funcionamento dos direitos de propriedade é importante, pois, a depender da forma como estão definidos são capazes de distorcer os resultados da atividade econômica, e a melhor distribuição de direitos de propriedade é aquela que reduz todos os custos da atividade econômica. Nas palavras de Allen: “Cada distribuição de direitos de propriedade traz consigo um conjunto de custos de produção e um conjunto de custos de

¹⁹ Cf. Allen (1999, p. 898), *propriedade* significa: “a habilidade de exercer livremente uma escolha sobre um bem ou serviço” (tradução livre). Cooter e Ulen (2010, p. 92) definem *propriedade* como um conjunto de direitos que descrevem o que as pessoas podem ou não podem fazer com os recursos que possuem.

transação. A distribuição de direitos de propriedade que maximiza os ganhos do comércio líquidos de todos os custos é a distribuição ótima.” (ALLEN, 1999, p. 900, tradução livre).

Por sua vez, a segunda vertente traça uma definição mais restrita de “custos da transação”, normalmente fazendo equiparação aos custos relacionados a transporte e a impostos. A preocupação desta vertente de interpretação está orientada principalmente aos custos de transferir a propriedade de um titular para qualquer outro titular (cf. ALLEN, 1999, p. 901) — com isso, adota um conceito mais restritivo.

Contudo, segundo Allen (1999, p. 900), a primeira vertente de interpretação sobre os custos de transação predomina na chamada “nova economia institucional”, da qual Allen apresenta como exemplo a literatura de Oliver Williamson (1979; 2000).

A partir da conclusão de Allen (1999), podemos afirmar que Douglass North também se insere na vertente de “direitos da propriedade” sobre os custos de transação. Por exemplo, North (1990, p. 31) entende que, na presença de custos de transação, a estrutura dos direitos de propriedade é capaz de alterar os resultados das transações econômicas. E os custos de transação estão sempre presentes na quase totalidade das trocas. Como consequência: “[...] quanto mais facilmente terceiros puderem afetar a fluxo de renda dos ativos de alguém, sem suportar todos os custos de sua ação, menor será o valor do ativo. Como resultado, a maximização do valor de um ativo envolve a estrutura de propriedade [...]” (NORTH, 1990, p. 31)

Além disso, North define direitos de propriedade como aqueles direitos apropriados pelos indivíduos sobre seu próprio trabalho, bem como sobre os bens e serviços que possuem (NORTH, 1990, p. 33). Por sua vez, a apropriação é uma função promovida pela estrutura institucional existente, que envolve normas jurídicas, formas das organizações, normas de conduta, entre outros.

Dessa forma, percebemos o quanto as instituições podem influenciar no custo de transação de uma determinada economia, uma vez que: “[...] os direitos nunca são perfeitamente especificados e executados, porque os custos de transação são positivos com qualquer estrutura de direito de propriedade”. (NORTH, 1990, p. 33, tradução livre).

Além disso:

Instituições fornecem a estrutura para troca, que (com a tecnologia empregada) determina os custos de transação e os custos de transformação. O quão bem as instituições resolvem o problema de coordenação e produção é determinado pela motivação dos agentes (sua função de utilidade), a complexidade do ambiente, e a habilidade dos agentes em decifram e ordenarem o ambiente (mensuração e *enforcement*). (NORTH, 1990, p. 34, tradução livre)

2.2.2.3 Ideologia

North afirma que, como os custos para restringir o comportamento dos indivíduos são elevados, a ausência de convicções ideológicas levaria a uma quase impossibilidade haver qualquer sistema de troca (NORTH, 1981, p. 44). Moral e códigos de ética seriam o cimento da estabilidade social que viabilizam um sistema econômico (NORTH, 1981, p. 46-47).

Dessa forma, entra em cena a questão da ideologia. North compreende como “ideologia” o conjunto de esforços intelectuais para racionalizar o padrão comportamental de indivíduos e grupo (NORTH, 1981, p. 48). A ideologia funcionaria como um mecanismo de economia, um atalho por meio do qual as pessoas lidam com o ambiente e conseguem uma “visão de mundo” que simplifique o processo decisório. Além disso, esse mecanismo é imbricado por julgamentos éticos e morais sobre a justiça do mundo percebida pelo indivíduo.

North (1981, p. 52) acredita que uma das tarefas da ideologia é a justificativa da estrutura dos direitos de propriedade existentes. Por isso, o autor afirma que “[o]s custos de manutenção de uma ordem são inversamente proporcionais à legitimidade percebida deste sistema” (NORTH, 1981, p. 53) e que o prêmio que o carona deve receber por se desviar da conduta padrão é diretamente proporcional à legitimidade percebida deste sistema social.

Segundo North (1981, p. 56), uma importante consequência do impacto da ideologia em determinada sociedade é que, quando a alocação de recursos ocorre por vias políticas e judiciais, serão as convicções ideológicas que dominarão o processo decisório.

2.2.2.4 Instituições e organizações

Em sua obra de 1990, North argumenta que a história é importante porque influencia as decisões que são possíveis no presente e no futuro, e que as instituições são forma por meio da qual as decisões são influenciadas. North define o conceito de instituições de forma ampla. Estas seriam “as regras do jogo”, *i.e.*, as restrições feitas pelos homens que moldam as interações humanas e que estruturam os incentivos existentes nessas trocas (NORTH, 1990, p. 3-4). Em suas palavras:

Instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são as restrições inventadas humanamente que dão forma à interação humana. Como consequência, elas estruturam incentivos na troca humana, seja política, social ou econômica. Mudança institucional forma o modo em que as sociedades evoluem. (NORTH, 1990, p. 3, tradução livre)

Uma das principais utilidades das instituições é a redução de incertezas para a vida cotidiana da maioria das pessoas, servindo como um guia para a ação humana. Em termos econômicos, “as instituições definem e limitam o conjunto de escolha dos indivíduos” (NORTH, 1990, p. 3). As instituições podem ser criadas de forma expressa ou surgir com o passar do tempo. Além disso, as restrições institucionais são capazes de proibir determinadas condutas, ou de impor condicionantes a elas.

Outra importante distinção no arcabouço teórico de North (1990) diz respeito às instituições e às organizações. O próprio autor utiliza uma analogia com os esportes para esclarecer essa distinção: os jogadores devem ser claramente distintos das regras do jogo (NORTH, 1990, p. 4). Nessa analogia, os jogadores seriam as organizações, que também fornecem uma estrutura para a conduta humana, mas tomam os incentivos dados pelas instituições para tirar o maior proveito possível para si mesmas. Nas palavras de D. North: “São grupos de indivíduos ligados por um propósito comum de atingir determinados objetivos” (NORTH, 1990, p. 5).

Os exemplos de organizações são os órgãos políticos (partidos, o Congresso Nacional, agências reguladoras), órgãos econômicos (empresas, associações, cooperativas), órgãos sociais (igrejas, clubes, associações atléticas) e órgãos educacionais (escolas, universidades).

A importância das organizações é deixada bem clara por North (1990), bem como sua relação com as instituições e o desempenho da economia:

Organizações são criadas com propósitos resultantes do conjunto de oportunidades criado pelas restrições existentes (institucionais, bem como as tradicionais originadas na teoria econômica) e, na tentativa de cumprir seus objetivos, são agentes importantes na mudança institucional. (NORTH, 1990, p. 5, tradução livre)

Por sua vez, a importância das instituições para o desempenho econômico é posta de maneira objetiva por North. Elas são importantes porque afetam o custo de transação e de produção na economia, uma vez que são capazes de reduzir as incertezas do mercado por meio do estabelecimento de um conjunto estável de estruturas para a interação humana.

Instituições não são, contudo, necessariamente eficientes. Segundo North (1990, p. 9), isso é possível verificar a partir da permanência duradoura de instituições ineficientes em diversos países do mundo. Segundo a teoria de North (1990), fica afastada a teoria da convergência, segundo a qual os diversos países do mundo adotariam as melhores instituições.²⁰ Em North (1990), o próprio Estado pode ser um exemplo de instituição ineficiente.

Segundo o marco teórico estabelecido em North (1990), instituições e organizações se influenciam reciprocamente, e nessa interação o desenvolvimento institucional pode ocorrer de variadas formas. Conforme o autor:

Instituições, com as restrições normais da teoria econômica, determinam as oportunidades em uma sociedade. Organizações são criadas para tirar vantagem destas oportunidades e, na medida em que as organizações evoluem, elas alteram as instituições. A trajetória resultante da mudança institucional é formada por (1) trancamento [*lock-in*], que resulta da relação simbiótica entre instituições e organizações que evoluíram como uma consequência da estrutura de incentivos dada pelas instituições e (2) o processo de resposta por meio do qual seres humanos percebem e reagem a mudanças no conjunto de oportunidades. (NORTH, 1990, p. 7, tradução livre)

Instituições e organizações se retroalimentam em termos de incentivos e respostas, e as acomodações geram mudanças incrementais, originadas das percepções das organizações

²⁰ Exemplo de teoria da convergência pode ser encontrado na literatura *Law and Finance*, a ser mais bem analisada no capítulo 4.

de que poderiam alcançar melhores resultados em alguma margem se se alterarem as instituições existentes.²¹

Para North (1990), toda mudança nas instituições é apenas incremental e dependente da trajetória. Mesmo nos casos de mudanças institucionais abruptas, North argumenta que as restrições informais postas pelas instituições se alteram de maneira lenta e são capazes de conferir um sentido de continuidade ao caminho da mudança institucional.

Essa é a explicação de North para a existência de instituições ineficientes em muitos países do Terceiro Mundo. Assim, considerando que instituições podem criar incentivos tanto para atividades produtivas quanto para atividades redistributivas, as organizações existentes em dado lugar responderão aos estímulos. Segundo North, no Terceiro Mundo prevaleceram incentivos a atividades redistributivas, em prejuízo das atividades produtivas, o que conduziu à criação de monopólios e à redução de oportunidades empresariais (NORTH, 1990, p. 9). E, ainda conforme North, essas condições persistem em função dos custos nos mercados político e econômico, associados aos modelos subjetivos das organizações, o que não induz mudanças incrementais orientadas à obtenção de maior eficiência.

Em sua obra de 1981, o conceito de instituições já é traçado, mas não alcança a mesma generalidade que alcançaria na obra de 1990. Assim, na obra de 1981, North define instituições da seguinte maneira: “Instituições são um conjunto de regras, procedimentos de conduta, e de normas de comportamento ético e moral feitas para restringir o comportamento de indivíduos no interesse de maximizar a riqueza ou a utilidade dos principais.” (NORTH, 1981, p. 201-202, tradução livre)

Entendemos que este conceito mais restrito ocorre em razão da preocupação principal de North (1981) com a construção de um modelo neoclássico de Estado,²² cuja principal função seria a maximização de riqueza da classe dirigente (NORTH, 1981, p. 20 *et seq.*). Mesmo nesta visão restrita, a importância das instituições é ressaltada. Quanto à função destas, North afirma que: “Instituições fornecem uma estrutura em que os seres humanos

²¹ Essa tensão recíproca entre instituições e organizações passa a ser, para North (1990), uma das principais explicações para a mudança institucional.

²² Este modelo de Estado, como afirmado supra, é abandonado em North (1990).

interagem. Elas estabelecem as relações de competição e cooperação que constituem uma sociedade e também uma ordem econômica.” (NORTH, 1981, p. 201, tradução livre).

2.2.2.5 Tipos de restrições: informais e formais

Considerando que, em North (1990), as instituições são consideradas como o conjunto de restrições criadas pelo homem para orientar as interações humanas, estas restrições podem ser classificadas em dois tipos: restrições informais e restrições formais.

Mesmo no mundo ocidental contemporâneo, as restrições informais são amplamente difundidas nas nossas interações cotidianas com outras pessoas e outras organizações. Sua importância não pode ser subestimada e, historicamente, podem ser identificados alguns exemplos de permanências duradouras de práticas e regras mesmo em situações de alterações abruptas das instituições formais.²³

A origem dessas restrições informais está na cultura, que é definida na obra de North como a transmissão de uma geração para outra, via ensino e imitação, de conhecimento, valores e outros fatores que influenciam o comportamento. Além disso, segundo North, a cultura fornece uma estrutura conceitual capaz de codificar e interpretar a informação disponível. North indica que, mesmo na ausência de Estado ou de instituições formais, uma densa rede social conduz o desenvolvimento de estruturas informais com estabilidade substancial, e que essas regras ainda são relevantes nas economias modernas.

Regras informais das instituições, assim como as formais, surgem com o objetivo de coordenar a interação humana e podem ser (i) extensões, elaborações e modificações das regras formais, (ii) normas de comportamento sancionadas socialmente, e (iii) padrões de conduta sancionados internamente. Regras informais que são derivadas da cultura não mudam imediatamente em resposta a mudanças nas normas formais.

Sobre as regras formais, North começa afirmando que sua diferença para as informais reside numa questão de grau. Da mesma forma que as instituições, regras não guardam relação com eficiência. Afinal, regras formais são postas pelo corpo político e a interação

²³ Alexis de Tocqueville (1997) oferece um exemplo de como regras informais existentes no Antigo Regime permaneceram mesmo após o advento da Revolução Francesa.

entre interesses políticos e econômicos, incluindo o poder de barganha relativo a cada um desses interesses, dirá como são estruturadas as regras formais. Interessante notar que as regras formais políticas, como aquelas econômicas, têm por fim facilitar e estruturar as trocas. Contudo, a democracia numa unidade política não pode ser comparada com um mercado competitivo numa economia. Essa percepção é importante para se analisar a estrutura de direitos da propriedade. Como conclui North (1990, p. 52), eventuais ineficiências produzidas pela estrutura de direitos de propriedade podem existir porque governantes e parlamentares não se contraporiam aos interesses de eleitores poderosos e porque têm o desejo de permanecer no poder.

A estrutura dos direitos de propriedade gera um efeito em cadeia nos demais instrumentos jurídicos postos à disposição dos indivíduos para realizarem trocas econômicas. Assim, os contratos refletirão eventuais ineficiências existentes nos direitos de propriedade. Obviamente, não são apenas os contratos que devem ser levados em consideração. Estruturas societárias, franquias, entre outros instrumentos, também carregam essas características. North ressalva, contudo, que analisar apenas o conteúdo das regras formais pode nos dar uma visão errada da relação entre restrições formais e o desempenho da economia. É necessário considerar o conjunto de regras formais, regras informais e formas de aplicação e execução (*enforcement*) dessas regras para se ter um quadro mais realista.

Sobre a execução (*enforcement*), North afirma que, apesar de haver muita literatura econômica que a tome como um dado, a inabilidade de países de constituírem regras e mecanismos de *enforcement* de baixo custo, no sentido de efetiva proteção a direitos, é um dos principais fatores de estagnação e subdesenvolvimento no Terceiro Mundo (NORTH, 1990, p. 54).

North (1990, p. 57) ressalta que, em condições muito simplificadas (perfeita informação e repetição indefinida), é possível alcançar regras autoexecutáveis. Contudo, com informações incompletas, soluções cooperativas ruirão na ausência de instituições que forneçam informação suficiente para os indivíduos controlarem desvios de conduta, de forma a diminuir os custos de transação. O que North não consegue responder é como um terceiro imparcial, no caso o Estado, assumiu a função de executar as regras e contratos de particulares, ainda mais considerando que o executor das regras tem sua própria função de utilidade e seus próprios custos para executar contratos: “Execução imparcial significa o

desenvolvimento do Estado como uma força coercitiva capaz de monitorar direitos de propriedade e executar contratos efetivamente, mas ninguém no estágio do nosso conhecimento sabe como criar tal entidade.” (NORTH, 1990, p. 59, tradução livre)

Portanto, podemos concluir deste ponto que a forma como o Estado se desenvolve como um executor imparcial da lei e dos contratos é capaz de influenciar significativamente o desempenho econômico de determinada sociedade, bem como de orientar o caminho da mudança institucional.

2.2.2.6 Mudanças econômicas na história

A importância das instituições para o desenvolvimento econômico de diferentes países pode ser verificada na obra escrita por North em 1981, cujo argumento central é que os sucessos e as falhas das organizações humanas são os responsáveis pelo progresso ou retração das sociedades. Conhecimento e avanços tecnológicos são fatores relevantes, mas para obter melhores resultados de análise, determinar as fontes da ascensão e declínio de civilizações, um conjunto mais amplo de considerações deve ser levado em conta (NORTH, 1981, p. 59).

A fim de comprovar seu argumento, North faz uma interpretação histórica que apresentaremos, em resumo, a seguir. A princípio, haveria uma permanente expansão populacional que, com uma tecnologia constante, resultou em diversas crises malthusianas. Reduções da qualidade de vida teriam acarretado tentativas de diminuir o crescimento da população, o que ocorreu principalmente por meio de concorrência entre bandos, com os bandos maiores e mais fortes excluindo os menores e mais fracos das fontes de recursos. Isso em algum momento deve ter resultado na estrutura de alguns de direitos de propriedade sobre um território.

O desenvolvimento de direitos de propriedade *comunais* exclusivos, de um determinado grupo ou bando, resultou em uma crescente especialização e em uma maior divisão do trabalho, e no surgimento de uma forma especializada de organização — o Estado — para determinar, adjudicar e executar os direitos de propriedade. Este momento histórico é denominado por North de “Primeira Revolução Econômica”. Sobre a Primeira Revolução Econômica: “A primeira revolução econômica não foi uma revolução porque ela mudou a principal atividade econômica do homem, da caça e coleta para a agricultura. Ela foi uma

revolução porque ela criou para o homem uma mudança de incentivos de proporções fundamental.” (NORTH, 1981, p. 89, tradução livre)

Tratou-se, assim, da mudança de um sistema de direitos de propriedade para outro. Segundo North, os direitos de propriedade comunais não incentivariam a aquisição de tecnologia superior e de aprendizado. Diferentemente, os direitos de propriedade exclusivos seriam capazes de causar esses incentivos na medida em que remuneram diretamente o titular destes direitos (NORTH, 1981, p. 89). A Primeira Revolução Econômica produziu o Estado, como uma forma capaz de manter a ordem econômica, garantir a divisão do trabalho, etc. Estados bem-sucedidos foram aqueles que desenvolveram ideologias que legitimaram a estrutura de propriedade existente e a consequente distribuição de renda. Assim, de acordo com North (1981, p. 65), consensos ideológicos estão associados à ascensão de Estados, bem como a ausência de ideologia comum está associada a seu declínio.

Por sua vez, a Segunda Revolução Econômica (NORTH, 1981, p. 66), localizada historicamente ao lado da Revolução Industrial, não está relacionada, para North (1981, p. 65), a uma tecnologia específica, mas a uma mudança de organização da própria produção fabril. Para North, o surgimento da Revolução Industrial ocorreu em razão do crescimento do mercado, o que induziu uma crescente especialização e a divisão do trabalho. Esse aumento induziu alterações na organização econômica que, por sua vez, diminuiram o custo de mudança tecnológica e aceleraram o crescimento econômico.

Portanto, a interpretação de North para a Revolução Industrial distingue-se por não focar primordialmente nos aspectos tecnológicos do período, mas sim nas alterações organizacionais e institucionais, como a produção fabril, que é uma forma de organização que pode ser aplicada independentemente da tecnologia a ser utilizada (NORTH 1981, p. 165). Também é dada muita importância ao tratamento econômico que passou a ser conferido às ideias durante e após a Revolução Industrial:

[...] regras criadas para restringir o comportamento com relação ao retorno econômico de ideias encontram dificuldades básicas associadas com a mensuração de uma ideia em si. Nome comercial, direito autoral, segredo industrial e patentes são desenhadas para fornecer algum grau de direito de exclusividade para o inventor e o inovador, e geraram um controvérsia, com mais de um século, sobre o valor das patentes. Mas muito da controvérsia perde seu ponto. A inabilidade de definir e delimitar precisamente uma ideia

significa que leis serão necessárias, e tais regras, incorporando mensuração imperfeita e algum grau de restrição monopólica, resultará em perdas reais de renda. Mas comparada a ausência de proteção, o valor de alguns direitos de propriedade sobre invenção não é uma questão. Curiosidade ociosa ou aprender fazendo produzirá alguma mudança tecnológica do tipo que observamos na história humana. Mas devoção sustentada para melhorar a tecnologia — como observamos no mundo moderno — é estimulada somente pelo aumento da taxa de retorno privada. Na ausência de direitos de propriedade sobre inovação, o ritmo de mudança tecnológica era mais influenciado pelo tamanho dos mercados. Tudo o mais igual, o retorno privado sobre inovação aumentou em mercados maiores. Um acréscimo na taxa de mudança tecnológica no passado era associado com eras de expansão econômica. (NORTH, 1981, p. 165, tradução livre)

Portanto, foram as instituições e a mudança institucional ocorrida no período que permitiram a ocorrência da Revolução Industrial e da Segunda Revolução Econômica, cuja ênfase deixa de recair sobre tecnologias para recair sobre a informação. Foram as características das instituições que permitiram que as ideias se organizassem com um custo menor e, assim, permitissem um rápido desenvolvimento tecnológico e produtivo sem precedentes (NORTH, 1981, p. 66).

2.2.2.7 As mudanças institucionais

As restrições formais e informais possibilitam mudanças incrementais em determinadas margens. Essas pequenas mudanças, gradualmente, alteram a estrutura institucional e evoluem para diferentes conjuntos de escolhas à disposição dos indivíduos. Toda mudança, segundo North, é incremental, mesmo com alterações abruptas das instituições formais (NORTH, 1990, p. 68).

Além disso, organizações, seus agentes e empresários, moldam a direção da mudança institucional. Portanto, os incentivos dados para essas organizações, em última análise, determinam quais poderão ser as alterações que serão percebidas nas margens e, também, na mudança institucional que poderá surgir com o tempo.

De fato, o comportamento maximizador de renda e utilidade das organizações econômicas afeta a mudança institucional por três fatores: (i) demanda derivada do investimento por conhecimentos de qualquer tipo (aplicado ou não); (ii) interação contínua entre a atividade econômica da organização, o estoque de conhecimento e a estrutura

institucional; e (iii) alterações incrementais nas restrições informais como um derivado das atividades da organização.

Assim, de acordo com North (1990), as organizações econômicas com forte poder de barganha usarão esse poder para influenciar organizações políticas e, assim, provocar mudanças nas regras formais sempre que o resultado dessa estratégia for mais benéfico que o resultado de atuar de acordo com as regras vigentes.

Como afirmado acima, o principal agente da mudança é a organização, que responde aos incentivos dados pelo arcabouço institucional. As fontes da mudança institucional são mudanças nos preços relativos ou nas preferências. Os processos de mudanças institucionais são processos altamente incrementais. São ajustes marginais que vão sendo incorporados à estrutura vigente, incluindo também as restrições informais.

A principal fonte de mudança para as alterações institucionais são mudanças nos preços relativos (NORTH, 1990, p. 84). Mudanças no poder de barganha das organizações (econômicas ou políticas) em atividade conduzem a uma rápida reorganização de contratos ou outros mecanismos.

Importante para a teoria neoinstitucionalista de North é a alegação de que o **desenvolvimento institucional é dependente da trajetória** (*path dependent*) (NORTH, 1990, p. 99). Segundo essa perspectiva, assim que um caminho institucional começa a ser trilhado, as externalidades de rede, os processos de aprendizado das organizações envolvidas e os modelos subjetivos dos agentes reforçam essa trajetória.

Este argumento reforça a característica da inércia institucional. Na medida em que organizações tendem a se autopreservar, a manutenção das instituições que garantem sua sobrevivência será considerada prioridade em qualquer circunstância. Além disso, a dependência da trajetória — em conjunto com as restrições informais — também auxilia na explicação da permanência de instituições ineficientes em diversos países do mundo (NORTH, 1990, p. 9).

Em cada sociedade, a mudança será resultado de adaptações marginais — quer dizer, pequenos ajustes em determinados aspectos das instituições —, construídas a partir de

arranjos institucionais pré-existentes. Isso quer dizer que um mesmo conjunto de regras implantado em diferentes sociedades evoluirá de maneiras distintas. Além disso, efeitos de longo prazo são afetados por milhares de decisões de curto prazo que vão se acumulando com o tempo.

2.2.2.8 Instituições na teoria econômica

Ao concluir sua teoria das instituições, North (1990) dedica-se a esclarecer quais seriam, em sua opinião, as principais consequências dela para a teoria econômica em geral. Em primeiro lugar, North entende que modelos econômicos e políticos são específicos para um determinado conjunto de restrições e variam radicalmente no tempo e no espaço. Sobre esse impacto veja-se o trecho abaixo sobre países do Terceiro Mundo. Como explicita North: “Países do Terceiro Mundo são pobres porque as restrições institucionais que definem um conjunto de recompensas à atividade política/econômica não encorajam a atividade produtiva.” (NORTH, 1990, p. 110).

North também acredita que a adoção das instituições na teoria econômica colocará em questão os modelos comportamentais utilizados nas diversas ciências sociais. O custo para a obtenção das informações e a incapacidade de processamento integral das informações influenciam os atores de formas que ainda não são completamente compreendidas pela economia (NORTH, 1990, p. 111).

Além disso, ideias e ideologias são importantes, e são as instituições que definem a importância dessas ideias e ideologias no âmbito da sociedade (NORTH, 1990, p. 111). Por fim, política e economia estão estreitamente relacionadas quando se quer analisar o desempenho econômico de um determinado país. É necessário, dessa forma, desenvolver uma verdadeira economia política, com modelos de interpretação que incorporem as instituições envolvidas nas trocas econômicas (NORTH, 1990, p. 112).

Em resumo, uma das teses centrais da teoria North (1990) é que as instituições são determinantes essenciais para um bom desempenho econômico. Apesar de alegar que não possui explicações para o surgimento de instituições eficientes, conclui que instituições eficientes surgem quando a comunidade política possui incentivos para criar e executar direitos de propriedade. Contudo, afirma que é necessário obter um melhor entendimento das

normas de comportamento originadas da cultura e precisar qual sua relação com normas formais e as instituições (NORTH, 1990, p. 140).

2.2.3 Fase contemporânea: a intencionalidade dos agentes

Na fase contemporânea da obra de Douglass North, iniciada com a obra “Understanding the Process of Economic Change”, de 2005, permanece a preocupação de entender como ocorrem as mudanças econômicas, quais seus mecanismos e razões, incluindo o estudo da relação entre crenças e instituições, a herança cultural e suas implicações para a trajetória de dependência, a estrutura do processo decisório que agrega e implementa escolhas e, finalmente, a natureza da mudança institucional.

Há, contudo, uma mudança de foco. Na obra de 2005, a chave para a evolução institucional passa a ser a intencionalidade dos agentes: “[a] mudança econômica é, assim, preponderantemente um processo deliberado formado pelas percepções dos atores sobre as consequências de suas ações”. (NORTH, 2005, p. viii, tradução livre)

Segundo North, o processo de aprendizado se estende para além da acumulação de experiências, pois também inclui o aprendizado de gerações passadas. Assim, tradição e cultura também exercem um papel relevante no desenho das instituições e no seu desenvolvimento institucional.

2.2.3.1 Para entender as mudanças econômicas

Para North, entender as mudanças econômicas requer uma compreensão mais ampla de uma série de fatores que se estendem para além dos aspectos puramente econômicos. North define que as mudanças econômicas são o resultado de alterações:

- (i) na quantidade e qualidade de seres humanos, (ii) no estoque de conhecimento humano particularmente aplicado ao comando humano sobre a natureza; e (iii) na estrutura institucional que define a estrutura de incentivos deliberados de uma sociedade. (NORTH, 2005, p. 1, tradução livre)

Em North (2005), o autor utiliza a figura dos andaimes ou, simplesmente, a(s) “estrutura(s) que impomos sobre nossas vidas” (NORTH, 2005, p. 1) — como referências às

instituições,²⁴ cuja função é a redução de incertezas. Sobre a formação dessas estruturas, North tece ainda algumas considerações: “A “realidade” de um sistema político-econômico não é conhecida por ninguém, mas humanos constroem crenças sobre essa “realidade”, crenças que são tanto um modelo positivo sobre como o sistema funciona quanto prescritivo sobre como ele deve funcionar.” (NORTH, 2005, p. 2, tradução livre)

Contudo, mesmo as instituições não são capazes de extinguir as incertezas, mas apenas de reduzi-las. A origem dessas incertezas reside tanto na imperfeição do entendimento humano sobre o mundo quanto na incompletude das instituições utilizadas para lidar com a imperfeição do nosso entendimento (NORTH, 2005, p. 3).

As crenças dos indivíduos criam instituições que, por sua vez, impõem restrições aos indivíduos. Também em North (2005) as instituições e os indivíduos por elas afetados se influenciam mutuamente e, via de regra, os indivíduos tentam modificar as regras das instituições na tentativa de obter posições econômicas e sociais mais favoráveis. Seja qual for o motivo da alteração, as mudanças institucionais influenciam como os indivíduos percebem a realidade à sua volta, o que produzirá novas tentativas de obter posições sociais e econômicas mais vantajosas (NORTH, 2005, p. 2-3).

Segundo North (2005), essa relação compreende um processo de aprendizado, contínuo e indefinido. Este processo tem início a partir da realidade percebida, que conduziria às crenças e às instituições, que por sua vez originaria políticas públicas e, por consequência, uma alteração da realidade percebida e por assim em diante.

Essa força-motriz das mudanças — a intencionalidade humana dirigida à inteligência do meio em que vive — é primeiramente destinada ao ambiente, como forma de reduzir as incertezas do ambiente. Contudo, tornar o ambiente mais inteligível cria alterações da realidade percebida e, assim, novos desafios para a redução das incertezas surgidas. Entender as mudanças econômicas começa com a compreensão dos esforços dos seres humanos para confrontar as incertezas e um mundo não ergódico, conforme definido no próximo item.

²⁴ North (2005) mantém, na essência, a definição de instituições utilizada em North (1990), como conjunto de restrições feitas pelos homens para moldar a interação humana.

Segundo North, não se pode permanecer atado a uma teoria estática enquanto o mundo e os seres humanos que nele habitam são dinâmicos. O pressuposto da racionalidade neoclássica, na leitura de North, não está totalmente errado, mas uma aceitação incontestada desta racionalidade impede um entendimento mais profundo do processo decisório, que se confronta com as incertezas de um mundo complexo que nós criamos (NORTH, 2005, p. 5).

2.2.3.2 Incerteza e ergodicidade

Para tentar iniciar o entendimento sobre como os seres humanos lidam com incertezas, North explora dois conceitos iniciais: incerteza e ergodicidade. Ao primeiro conceito — incerteza — North (2005) opõe a noção de risco. Assim, há risco quando houver uma condição em que é possível derivar uma probabilidade de distribuição de resultados, o que permitiria um cálculo e a tomada de precauções contra o risco. Por sua vez, há incerteza quando em uma determinada condição não for possível fazer qualquer cálculo de probabilidade.

Apesar desta distinção nítida, North afirma que a incerteza é uma condição subjacente a toda história humana e, além disso, todo o esforço humano é continuamente dirigido para a redução das incertezas, com a intenção de aumentar a previsibilidade do ambiente (NORTH, 2005, p. 14). Para isso, são utilizadas também crenças não racionais em função da percepção imperfeita da realidade.

Outro conceito relevante em North (2005) é a ergodicidade. Segundo North (2005, p. 19), um mundo ergódico é aquele em que a estrutura fundamental subjacente é constante e, portanto, atemporal. Moreira e Herscovici (2006) afirmam que o conceito de ergodicidade (ou não ergodicidade) está relacionado a uma descrição da realidade na qual há certeza (ou incerteza) sobre a ocorrência de fatos futuros. Na palavra dos autores mencionados:

O conceito de ergodicidade (ou de não-ergodicidade) representa uma descrição estatística dos universos de análise nos quais existe certeza (ou incerteza) acerca dos eventos futuros. Em termos estatísticos, a ergodicidade implica a igualdade entre médias espaciais e temporais de processos estocásticos. (MOREIRA; HERSCOVICI, 2006)

Dessa forma, segundo Moreira e Herscovici (2006), a ergodicidade promove uma “espacialização do tempo”, quer dizer, a variável tempo é igualada à variável espaço, o que

permitiria ao observador “conhecer todos os eventos futuros, assim como os eventos passados e presentes”. Num mundo ergódico, portanto, há a eliminação de toda incerteza.

Com base na ergodicidade, seria possível fazer cálculos sobre a ocorrência de eventos futuros, pois a realidade econômica seria “programada e imutável”. Moreira e Herscovici (2006) apresentam um exemplo de raciocínio econômico em um mundo ergódico. Segundo os autores:

Sendo a realidade ergódica, a taxa de juros informa como uma variação no consumo presente é traduzida na variação do consumo futuro. Em uma versão neoclássica, o consumidor realiza uma escolha entre consumo presente e futuro, estando diante de sua restrição orçamentária intertemporal. Ele otimiza sua utilidade total quando sua curva de indiferença (entre consumo presente e futuro) tangencia sua restrição orçamentária intertemporal. Evidentemente, neste caso, o consumidor possui plena certeza acerca de sua função-objetivo, sendo a posse de moeda uma escolha irracional. (MOREIRA; HERSCOVICI, 2006)

Para North (2005), somos seres de percepção imperfeita em um mundo não ergódico. Afirmar que vivemos em um mundo não ergódico, como faz North (2005), significa a existência da constante possibilidade de alterações significativas (qualitativas e quantitativas) da realidade. Essa situação torna a incerteza uma condição de qualquer conhecimento sobre eventos futuros, uma vez que estes são imprevisíveis. Como resumem Moreira e Herscovici (2006):

Por outro lado, a não-ergodicidade refere-se à possibilidade de haver mudanças estruturais no sistema econômico. O fato de mudanças qualitativas serem possíveis e, em certa medida, imprevisíveis faz com que a base de nosso conhecimento acerca do futuro não seja totalmente confiável. Destarte, o reconhecimento de processos de *path-dependence* implica não-ergodicidade do sistema econômico, o que, por sua vez, constitui-se na dimensão ontológica da noção de incerteza. (MOREIRA; HERSCOVICI, 2006)

Desse modo, a incerteza de mundo não ergódico, somada à percepção imperfeita dos agentes, conduz à conclusão de que as instituições adotadas em um dado momento, mesmo que ótimas, com o tempo podem estar muito equivocadas conforme o ambiente se altera. Por isso, North (2005, p. 22) afirma que é necessário entender como os seres humanos lidam com novos fatos, novas situações.

2.2.3.3 Crenças, cultura e mudanças institucionais

Conforme afirmado por North (2005, p. 23), as crenças dos seres humanos determinam suas escolhas no curso de suas vidas. Por sua vez, as mudanças sociais, políticas e econômicas ocorrem a partir das escolhas feitas anteriormente. Isso reforça a necessidade de compreensão das crenças dos indivíduos. North (2005) entende que os pressupostos do comportamento humano normalmente aceitos pela teoria econômica não são capazes de oferecer uma descrição da realidade. Nas palavras de North:

A presunção de racionalidade substantiva funciona bem em mercados competitivos com preços pós-fixados. [...] Mas tão logo sairmos de um modelo competitivo simples e o preço depender do comportamento de outros compradores e vendedores, a complexidade da decisão aumenta e cria a necessidade de se compreender o processo cognitivo. (NORTH, 2005, p. 23, tradução livre)

Ao tentar compreender o processo de formação de crenças, North faz uma breve exploração sobre duas questões complexas debatidas pela neurociência, e que ainda estão em aberto. A primeira delas diz respeito à pergunta sobre qual elemento exerce maior influência na estruturação do funcionamento do cérebro humano: a genética ou o meio ambiente (NORTH, 2005, p. 28).

A segunda controvérsia da neurociência abordada por North está relacionada ao próprio modo de funcionamento da mente humana. Segundo North (2005, p. 30-31), haveria dois modelos que tentam explicar o desenvolvimento do processo cognitivo humano: o modelo “clássico” e o modelo “conexionista”. Em breve resumo, o modelo clássico — que também é referido por North (2005, p. 30) como “abordagem da inteligência artificial” — afirma que o processo cognitivo humano opera de forma similar a um mecanismo computacional, por meio da armazenagem de símbolos e da execução de operações programadas. O segundo modelo, referido como “conexionista”, tenta simular os processos neurais, por meio de uso de estatísticas, aproximações, analogias e tentativas e erros (NORTH, 2005, p. 31).

Ainda em sua investigação sobre o modo de funcionamento da mente humana, North (2005) aborda as conclusões de Friedrich Hayek em “The Sensory Order” (1952). Para Hayek, a mente é conectada ao ambiente e, portanto, o mecanismo por meio do qual se

conhece o mundo externo é ele próprio uma forma de experiência. A cognição humana não é apenas influenciada pela sociedade e pela cultura, mas é em si um processo social e cultural (NORTH, 2005, p. 33-34). Essas primeiras impressões de Hayek seriam confirmadas pelas modernas teorias cognitivas e, com base nesses autores, North conclui que:

A herança cultural fornece a estrutura artefactual — crenças, instituições, instrumentos e tecnologia — que não apenas tem um papel essencial na formação das escolhas imediatas dos agentes em uma sociedade, mas também nos fornece dicas a respeito do fracasso ou sucesso dinâmico ao longo do tempo. Quanto mais rica essa estrutura artefactual, maior a redução de incertezas nas escolhas de um dado momento. Além disso, com o decurso do tempo, quanto mais rica a herança cultural, mais rico será o processo de experimentação e de concorrência criativa, tornando mais provável a sobrevivência da sociedade. (NORTH, 2005, p. 36, tradução livre)

A partir das afirmações feitas anteriormente, North (2005) afirma que há uma íntima relação entre o sistema de crenças e a estrutura institucional, e que elas se influenciam reciprocamente. North usa a figura dos andaimes (*scaffolds*) como metáfora de toda estrutura artefactual construída pelos seres humanos. Esses “andaimes” construídos pelos seres humanos não apenas definem as regras do jogo político, social ou econômico, mas também determinam quem terá acesso ao processo decisório nos referidos jogos. Por isso, entender as crenças, como elas se formam e se transformam, é fundamental para entender o processo de mudança institucional.

Nesse novo contexto — um mundo não ergódico dominado por incertezas em que as crenças (mesmo as não racionais) fazem parte do esforço cotidiano dos homens para tornar o mundo inteligível —, North (2005, p. 59) apresenta novas proposições sobre a forma em que as instituições se transformam. São elas:

1. A interação contínua entre instituições e organizações em uma configuração de escassez e, portanto, concorrência é a chave para a mudança institucional.
2. A concorrência força organizações a investir continuamente em habilidades e conhecimento para sobreviver. Os tipos de habilidades e conhecimento que indivíduos e organizações adquirem formarão percepções novas sobre oportunidades e, assim, escolhas que irão incrementalmente alterar instituições.
3. A estrutura institucional fornece os incentivos que determinam os tipos de habilidades e conhecimentos percebidos que possuem o máximo retorno (*pay-off*).
4. Percepções são derivadas das interpretações mentais dos agentes.

5. As economias de escopo, complementaridades e externalidades de rede de uma matriz institucional tornam a mudança institucional altamente incremental e dependente da trajetória. (NORTH, 2005, p. 59, tradução livre)

Com base nessas proposições, podemos perceber que, em sua obra de 2005, North mantém a divisão conceitual entre instituições e organizações, feita na obra de 1990. Como afirma o mencionado autor, os jogadores não podem ser confundidos com o jogo em questão. As instituições são, assim, as regras do jogo, aquelas restrições criadas pelos homens para orientar a conduta humana. Nas palavras de North (2005, p. 162), as instituições “incorporam a intencionalidade de nossa mente consciente”. Por sua vez, as organizações são grupos de pessoas relacionadas entre si por uma finalidade comum, normalmente para aproveitar as oportunidades criadas pela estrutura institucional existente. A contínua relação entre instituições e organizações é uma das principais fontes de inovação institucional.

No entendimento de North (2005, p. 60), as organizações tentarão aproveitar as oportunidades conferidas pelas instituições e envidarão esforços continuamente para sobreviver. Nessa tentativa, os esforços serão direcionados para a obtenção de informações e habilidades que garantirão a sobrevivência em face da concorrência. Quanto maior a concorrência entre organizações, maior será a obtenção de novas informações e habilidades, o que também acelerará o processo de mudança institucional.

Além disso, considerando que as organizações surgem como uma tentativa de aproveitar os incentivos criados pelas instituições, North (2005, p. 61) afirma que elas são um reflexo do arranjo institucional existente. Por sua vez, as instituições podem surgir como uma derivação das crenças compartilhadas pelos indivíduos em uma sociedade, que nem sempre são orientadas para o aumento de bem-estar da população.

Segundo North (2005, p. 61), o sistema de crenças influencia as decisões tomadas pelas pessoas e, para compreender o processo de tomada de decisões, é necessário entender as percepções dos indivíduos, *i.e.*, o modo como as pessoas captam e processam as informações à sua volta. Nesse contexto, diferentes indivíduos no tempo e no espaço terão diferentes leituras da realidade, o que permite a existência de múltiplos equilíbrios, quer dizer, de diversas situações consideradas ideais pelos agentes (NORTH, 2005, p. 62).

Com base em “Understanding the Process of Economic Change”, de 2005, afirmamos acima que a contínua interação entre instituições e organizações é uma das causas principais para a mudança institucional e que as organizações surgem como forma de aproveitar os incentivos criados pelas instituições. Contudo, North (2005, p. 62) também afirma que a sobrevivência das organizações depende do arranjo institucional existente. Assim, as alterações institucionais promovidas pelas organizações normalmente não serão modificações que ameacem sua própria existência. O resultado disso, segundo North (2005, p. 62), é que as mudanças nas instituições são “tipicamente incrementais e dependentes de trajetória”. Nesse contexto, alterações abruptas ocorrerão apenas quando os participantes não conseguirem arrumar qualquer outra solução que garanta a continuidade. Por outro lado, o processo de mudança é dependente da trajetória, pois ele é orientado a partir das regras existentes no momento da mudança, que são corroboradas pelas crenças predominantes.

2.2.3.4 Novos desafios para o crescimento econômico

Diante do modo como North (2005) amplia sua compreensão da mudança institucional, algumas perguntas surgem ao autor. Entre elas, podemos mencionar duas de grande relevância: em primeiro lugar, o significado da mudança econômica e, em segundo, quais os fatores relevantes para a promoção do crescimento econômico. Quanto ao primeiro questionamento, North (2005) apresenta a seguinte resposta:

Mudança econômica consiste em uma mudança no bem-estar físico e material dos seres humanos concebida de maneira ampla, a fim de incluir mudança que pode ser quantificada não apenas em dados de renda nacional ou pessoal, medidas físicas de bem-estar, mas também em aspectos de bem-estar humano menos precisos, mas importantes, incorporados em atividade econômica fora do mercado.

O crescimento no estoque de conhecimento é a determinante fundamental subjacente para um maior bem-estar humano. (NORTH, 2005, p. 78, tradução livre)

Portanto, em North (2005), a mudança econômica é importante por seus efeitos de mercado, bem como por seus aspectos “menos precisos” do bem-estar humano que se desenvolvem fora de estruturas de mercado, que não podem ser quantificados em termos exatos de aumento de renda.

Diante dessas novas concepções, Douglass C. North (2005) elege algumas questões como uma importante agenda de pesquisa, em um mundo não ergódico. São elas: (i) a dispersão do conhecimento; (ii) a manutenção da ordem social; e (iii) a existência de um esquema impessoal de trocas.

O primeiro ponto de atenção de North (2005) diz respeito à dispersão do conhecimento, proporcionada pela divisão e especialização do trabalho. Trata-se de um fator fundamental para o aumento da produtividade recente da humanidade (NORTH, 2005, p. 98). Contudo, para se obter os benefícios do conhecimento que se encontra disperso em função de sua especialização, é necessária a existência de instituições e organizações que sejam capazes de integrar, a baixo custo, essa informação. Dessa forma, a sofisticação das instituições é complementar ao crescimento do conhecimento (NORTH, 2005, p. 99).

Outro ponto da nova agenda de pesquisa diz respeito à ordem social. Estabelecer uma ordem social em um contexto de mudança dinâmico foi um grande dilema para o mundo antigo e ainda se apresenta como problema a ser vencido pelo mundo moderno (NORTH, 2005, p. 103). Ordem é uma condição necessária tanto para o crescimento econômico quanto para uma série de outros elementos como a liberdade pessoal e o direito de propriedade.

Considerando que a desordem, ou eventos de desordem, são inevitáveis, a chave para o sucesso das sociedades está na capacidade de manter a ordem por mais tempo e de, quando houver desordem, ser capaz de rapidamente restabelecê-la. Para North, o importante para isso é o estabelecimento de instituições de trocas impessoais que restrinjam os agentes e limitem o poder político (NORTH, 2005, p. 107).

Por fim, o terceiro item da pauta sugerida por North (2005) está no estabelecimento de trocas impessoais. North (2005) considera a existência de trocas impessoais como um elemento fundamental para o bom desempenho econômico de sociedades. Contudo, a implantação e manutenção de trocas impessoais exige o estabelecimento de instituições que, no fundo, são contrárias às tendências humanas mais primitivas. Isso porque, segundo North (2005, p. 119), a tendência humana está orientada para privilegiar trocas pessoais em circunstâncias conhecidas e de forma repetitiva.

Esses três pontos da agenda de pesquisa apontada por North (2005) seriam, em menor ou maior grau, solucionados por meio de instituições, *i.e.*, pelo estabelecimento de regras para restringir as possibilidades existentes na interação humana. Nesse sentido, North é contrário aos ideais de pensadores libertários:

Economistas de inclinação libertária trabalharam durante algum tempo sob a ilusão de que haveria algo chamado *laissez faire* e de que, na existência de direitos de propriedade “eficientes” e do Estado de direito [*rule of law*], a economia irá ter bom desempenho independentemente de qualquer ajuste adicional. (NORTH, 2005, p. 122, tradução livre).

Contudo, instituições são necessárias para conformar a ação dos agentes. E, além disso, são necessárias tanto para adequar a ação hoje quanto para fornecer alternativas no futuro, uma vez que estratégias consideradas eficientes em algum momento da história podem conduzir à destruição do capital acumulado.

2.2.3.5 Para melhorar o desempenho econômico

Em North (2005), afirma-se que o sistema de crenças e a cultura exercem uma influência decisiva na formação de instituições e, assim, na atuação das organizações. Não está claro, contudo, o quanto é possível modificar a herança cultural de uma geração para a outra. Isso pode gerar alguns problemas para a melhoria do desempenho econômico, tais como aqueles apontados por North (2005, p. 157): (i) o conjunto de crenças herdado pode ser impermeável à mudança, seja porque as mudanças são contrárias às próprias crenças, seja por ameaçar a posição de seus líderes; (ii) o desempenho econômico está relacionado a uma rede inter-relacionada de instituições, o que implica não serem suficientes alterações em apenas uma instituição, mas em um amplo conjunto delas; e, (iii) ao lado de instituições formais, existem instituições informais cujo processo de mudança e mesmo de aplicação não está perfeitamente sujeito a um controle deliberado. Assim, para North (2005, p. 157), melhorar o desempenho econômico é algo que pode levar muito tempo.

Dessa forma, North (2005, p. 158-159) aponta algumas soluções para tentar melhorar o desempenho econômico, o que passar por reduzir os custos de produção e de transação. Isso implica modificações institucionais nos seguintes termos, segundo North:

1. O desenvolvimento de um sistema uniforme de pesos e medidas, pesquisa tecnológica para melhor medição, e melhor especificação de direitos de propriedade;
2. A criação de um sistema judicial efetivo para reduzir os custos de execução dos contratos;
3. O desenvolvimento de instituições para integrar o conhecimento disperso em uma sociedade, bem como monitorar acordos e adjudicar disputas. (NORTH, 2005, p. 159, tradução livre)

Apesar do tom normativo, North (2005, p. 159) deixa claro que as instituições surgidas no mundo ocidental, tais como os direitos de propriedade e o sistema judicial, não precisam ser copiadas fielmente nos países em desenvolvimento, uma vez que a chave do sucesso dessas instituições nos países industrializados não está em sua estrutura intrínseca, mas nos incentivos que fornecem às organizações.

Segundo North, para se tentar incrementar o desempenho econômico de uma sociedade, é necessário, em primeiro lugar, entender as fontes do baixo desempenho, o que normalmente é encontrado na estrutura institucional. Compreendida em profundidade a estrutura institucional, devem-se investigar as origens dessa estrutura institucional, o que normalmente jaz na herança cultural da sociedade. Somente após compreender a cultura de determinada sociedade é que será possível imaginar mudanças efetivamente possíveis, pois mesmo no mundo moderno não pode ser subestimada a força de crenças não racionais. Por sua vez, países em desenvolvimento têm problemas adicionais surgidos da competição internacional com outros países desenvolvidos. Para superar o atraso (*closing the gap*), uma série de intervenções estatais pode se mostrar essencial para tornar o país competitivo. Contudo, igualmente fundamental é a sociedade possuir um sistema político viável, com um conjunto compartilhado de crenças políticas que traduzam estabilidade e consenso. Para esse fim, North não oferece nenhum “atalho” ou “receita” a serem seguidos.

Alguns avisos de North (2005, p. 165) são igualmente importantes ao se pensar em alterações institucionais para a promoção do desempenho econômico. Qualquer alteração institucional implica a existência de perdedores e ganhadores e ter isso em mente é essencial para identificar os possíveis mecanismos que os perdedores podem utilizar para evitar a mudança. E, por fim, após ter um completo entendimento sobre o processo de mudança econômica, antes de qualquer tentativa de mudança institucional é necessário compreender as características individuais de uma determinada sociedade.

2.2.4 Violência e ordens sociais

Ainda na fase contemporânea da obra de North, conforme definição estabelecida nesta dissertação, pode-se encontrar um novo marco teórico desenvolvido por Douglass North em parceria com John Joseph Wallis e Barry R. Weingast. Entendemos que este marco teórico não representa exatamente uma continuidade do neoinstitucionalismo de North, mas contém uma interessante aplicação desta teoria, que é utilizada como suporte para uma interpretação histórica feita pelos autores.

Trata-se da obra “Violence and Social Orders”, de 2009, que dispõe sobre uma teoria das ordens sociais e de como as sociedades conseguem manter a violência sob controle e, assim, prosperar.

Segundo North, Wallis e Weingast (2009), as ordens sociais são caracterizadas pelo modo como as sociedades constroem instituições que suportam a existência de organizações humanas específicas, bem como pela forma pela qual as sociedades limitam o acesso a essas organizações (NORTH et al., 2009, p. 1).

Na história da humanidade, de acordo com North, Wallis e Weingast (2009), houve apenas três tipos de ordens sociais: a ordem antiga, caracterizada pela existência de pequenos criados que se dedicavam à caça e à coleta; a ordem de acesso limitado ou estado natural; e a ordem de acesso aberto.²⁵

Uma das preocupações principais de North, Wallis e Weingast (2009) é a violência e como as sociedades lidam com esta questão. Para os autores, todas as sociedades²⁶ enfrentam esse problema, compreendido neste termo tanto os atos violentos quanto os de coerção. Seria impossível eliminar a violência do cotidiano da sociedade, mas ela pode ser amplamente restringida.

Uma sociedade que pretenda expandir-se para além de pequenos grupos de caçadores e coletores deve desenvolver formas de limitação da violência que não sejam exclusivamente

²⁵ As características do estado natural e da ordem de acesso aberto serão descritos com mais detalhes a seguir.

²⁶ “Sociedade”, para North, Wallis e Weingast (2009), deve ser entendida como todo agregado de indivíduos que lidam coletivamente com um leque de decisões individuais de tal forma a produzir crenças comuns e compartilhadas sobre escolhas, consequências e resultados.

baseadas em conhecimentos e relações pessoais entre os indivíduos. Essa tarefa é incumbida às instituições e às organizações²⁷ que surgem em seu âmbito, pois elas conseguem alterar as recompensas (*pay-offs*) do comportamento violento. Quanto maior a sociedade, maior o conjunto de executores que precisam ser organizados. Por isso, o Estado, para North, Wallis e Weingast (2009, p. 17), é uma organização de organizações, com uma dinâmica interna própria ao seu relacionamento.²⁸

Controlar a violência entre indivíduos e organizações poderosos depende da estrutura e da manutenção das relações entre indivíduos poderosos (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 18). As diferentes estruturas e formas de manutenção das relações entre grupos dominantes é que caracterizará o tipo de ordem social existente em uma sociedade.

2.2.4.1 Ordens de acesso fechado

Para North, Wallis e Weingast (2009), as duas ordens sociais predominantes são as ordens de acesso limitado — também denominadas “estados naturais”, por North, Wallis e Weingast (2009) — e, por outro lado, as ordens de acesso aberto (OAA). Nesta seção, traçaremos as principais características das ordens de acesso fechado (ou estados naturais). North, Wallis e Weingast (2009) dão a seguinte explicação para a expressão: “O estado natural é natural porque, nos últimos dez milênios, foi virtualmente a única forma de sociedade maior que algumas centenas de pessoas capaz de assegurar a ordem física de administrar a violência.” (NORTH, WALLIS, WEINGAST, 2009, p. 31, tradução livre)

As ordens de acesso limitado ou estados naturais lidam com a violência, por meio da formação de uma coalização dominante, cujos membros possuem privilégios especiais, pois conseguem ter acesso a recursos e a atividades valiosas (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 30).

North, Wallis e Weingast (2009) referem-se a recursos de maneira ampla, sem apresentar qualquer definição. Esses recursos em uma determinada sociedade produzem uma

²⁷ Nessa obra, o conceito de instituições, bem como de organizações, é o mesmo que o utilizado por North (1990; 2005).

²⁸ Neste ponto, há uma crítica à noção clássica de Max Weber de que o Estado é a organização com o monopólio de poder. O problema dessa abordagem, segundo North, Wallis e Weingast (2009), é que ela desconsidera como o Estado alcança o monopólio da violência e o considera como um agente único e monolítico.

renda²⁹ maior quando não há violência. Assim, conforme North, Wallis e Weingast (2009, p. 19-20), os membros da coalizção³⁰ preferem adotar um comprometimento entre si para a não utilização da violência desde que a renda gerada em uma sociedade seja distribuída entre as elites que compõem a coalizção.

Segundo North, Wallis e Weingast (2009, p. 32), as ordens de acesso limitado são construídas a partir de relacionamentos pessoais e interações repetitivas entre indivíduos poderosos da sociedade, as elites. Por sua vez, as não-elites são formadas por uma massa de indivíduos indistintos. Para estes, a proteção é fornecida apenas pelo estabelecimento de redes de relações pessoais de caráter clientelista (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 35). Mesmo no interior da coalizção, segundo os autores, há a formação de uma hierarquia de relações pessoais. Essas relações pessoais ou redes clientelistas estruturam a forma de distribuição de renda (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 36).

Este tipo de ordem é duradouro, mas não estático, pois, segundo North, Wallis e Weingast (2009, p. 21), coalizções tendem a ser temporárias, o que pode ensejar reorganizações no interior das coalizções. Conforme afirmam North, Wallis e Weingast:

Em estados naturais, mudanças podem afetar a distribuição da violência potencial e requerer negociação de distribuição de privilégios e rendas no interior da coalizção, bem como mudanças na composição da coalizção na medida em que novos interesses poderosos surgem e velhos interesses se enfraquecem (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 21, tradução livre).

Essa característica conduz os autores a afirmar que as coalizções apresentam uma estrutura instável. Conforme North, Wallis e Weingast (2009, p. 40), há uma constante readequação de tamanho e composição das coalizções, a fim de fortalecê-las.

Além disso, segundo os autores (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 72), nos estados naturais, os sistemas econômicos e políticos, incluindo o religioso, o militar e o educacional, estão fortemente imbricados. E a coalizção dominante é capaz de manipular estes sistemas, a fim de garantir rendas e privilégios para seus integrantes. É esta capacidade de

²⁹ “Renda” é o retorno de um ativo econômico que excede o retorno que este ativo poderia receber no melhor uso alternativo (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 19).

³⁰ Membros da coalizção também são referidos por North, Wallis e Weingast (2009) como “elites”.

manipular o sistema econômico em favor da elite que garante a coesão no interior da coalizão dominante (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 75).

2.2.4.2 Ordens de acesso aberto

Ao lado das ordens de acesso limitado (ou estados naturais), North, Wallis e Weingast (2009) estabelecem a existência de ordens de acesso aberto (OAA), as quais lidam com a questão da violência, bem como do acesso a recursos e rendas, de maneira distinta. Para os autores, há três elementos a partir dos quais uma OAA atua:

A lógica para a dominação da violência em ordens de acesso aberto ocorre a partir de três elementos: (1) os poderes policiais e militares estão consolidados e sujeitos ao controle do sistema político; (2) o sistema político é limitado de forma a restringir o uso ilegítimo da violência; e (3) para que uma facção ou partido político se mantenha no poder é necessário que este desfrute de apoio dos interesses econômicos e sociais em geral. (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 22, tradução livre)

Para definir uma OAA, a questão do acesso é fundamental. Para North, Wallis e Weingast (2009), em uma ordem de acesso aberto o controle do sistema política se dá pela possibilidade de entrada de novos grupos naquelas posições de comando. Dessa forma, se um determinado grupo político abusa do uso legítimo da violência, há mecanismos para criar a possibilidade de ele ser expulso e substituído por um novo grupo.

North, Wallis e Weingast (2009) mencionam quais seriam as características de uma ordem de acesso aberto. São elas³¹:

1. A comunhão de um conjunto de crenças sobre inclusão e igualdade para todos os cidadãos.
2. A entrada sem restrições para as atividades econômicas, políticas, religiosas e educacionais.
3. O livre acesso ao apoio para formas de organizações.
4. *Rule of law* aplicada imparcialmente a todos os cidadãos.
5. Trocas impessoais. (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 115, tradução livre)

³¹ Contudo, apesar de haver certas características institucionais em comum, os autores afirmam que não há um modelo a ser seguido, que seja capaz de alcançar uma ordem de acesso aberto (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 115).

Entre as características das ordens de acesso aberto, segundo North, Wallis e Weingast (2009, p. 117), está a existência de uma disseminação de crenças sobre inclusão e igualdade, que encontram sustentação na realidade por meio da oferta de uma série de serviços públicos pelo Estado. Outra característica da OAA é a possibilidade que os indivíduos e grupos possuem de formar organizações, combinada com a liberdade de ingressar em quase todas as atividades econômicas, políticas, religiosas, educacionais, etc. (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 118).

Em North, Wallis e Weingast (2009), há uma ênfase na impessoalidade das trocas entre os agentes, que deixa de ser apenas um requisito para o funcionamento eficiente dos mercados para se transformar em um elemento constitutivo das ordens de acesso aberto. Como afirmam os autores: “*Impessoalidade* significa tratar a todos a mesma forma. Igualdade é impossível sem impessoalidade.” (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 23, tradução livre, grifos no original)

Com a compreensão das características de uma OAA, percebe-se que o mecanismo de controle da violência nessas ordens é distinto daquele existente em estados naturais, e ocorre pelo franqueamento do acesso às atividades políticas e econômicas. Conforme North, Wallis e Weingast (2009, p. 121), quando há competição no âmbito político fica garantida a concorrência nos mercados econômicos, e o raciocínio oposto também é verdadeiro: ao se garantir concorrência econômica, a disputa política ocorre com maior liberdade.

Outro elemento de distinção das OAs para as ordens de acesso limitado está relacionado com a capacidade que os Estados possuem de promover as adaptações necessárias para enfrentar desafios inesperados. Esta capacidade é denominada por North, Wallis e Weingast (2009, p. 133) de “eficiência adaptativa”. Segundo os autores, apenas com a capacidade de mudar ao longo do tempo pode uma sociedade se defender de circunstâncias adversas e continuar a prosperar. Nas palavras dos autores:

Todas as sociedades enfrentam o problema de como sobreviver diante da incerteza, do conjunto interminável de novos desafios, dilemas e crises. As fontes desses desafios são várias: mudanças nos preços relativos, mudança demográfica, crises macroeconômicas, conflitos étnicos, guerras civis, mudança tecnológica, e conflitos com outros Estados. (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 133, tradução livre)

Sob essa perspectiva, em situações de crise, as ordens de acesso limitado não conseguiriam obter comprometimentos críveis para a solução política das crises, pois lhes faltaria a eficiência adaptativa necessária. Essa incapacidade das ordens de acesso limitado tende a resultar em um maior número de conflitos e, por consequência, em desordem (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 135).

2.2.4.3 Transição entre ordens

Segundo North, Wallis e Weingast (2009), as OAAs atualmente existentes surgiram a partir dos estados naturais. Para esse surgimento, há uma longa e complexa transição, que ocorre em duas fases, conforme North, Wallis e Weingast (2009, p. 151-152). A primeira fase consiste na obtenção das condições da transição e, a segunda fase, na transição propriamente dita.

Nos termos de North, Wallis e Weingast (2009, p. 151), as condições de transição são: (i) a aplicação do Estado de direito (*Rule of Law*) para as elites; (ii) a existência de organizações perpétuas nas esferas pública e privada; e (iii) a consolidação do controle político sobre a força militar.

(i) A aplicação do Estado de direito para as elites

Nos Estados naturais, a coalizão dominante é formada por um grupo organizado em volta de seus próprios interesses e ameaças recíprocas. Com o passar do tempo, o relacionamento entre as elites torna possível a criação e aplicação de algumas regras, o que requer um corpo burocrático, semelhante a um sistema judiciário, capaz de aplicar as regras de forma imparcial para as elites.

Esse movimento, segundo North, Wallis e Weingast (2009, p. 157), seria uma transformação de privilégios em direitos, e ocorreria no interesse da própria coalizão, uma vez que facilitaria a defesa de interesses dos grupos que compõem a elite. Conforme exposto por North, Wallis e Weingast:

[...] a extensão fortalece a habilidade da coalizão em executar e proteger estes direitos porque consenso sobre direito é mais facilmente alcançado

quando todas as elites possuem o direito. Direitos idênticos são mais facilmente defendidos do que privilégios idiossincráticos; um comprometimento jurídico de um direito da elite se transforma em um precedente que pode comprometer os direitos de todas as elites. (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 158, tradução livre)

Dessa forma, ao se criar um conjunto de direitos para todas as elites, há um incentivo para as elites em defenderem esses direitos. Para a defesa dos direitos das elites, também é necessário que eles sejam considerados em bases impessoais, o que também é necessário para a formação de uma ordem de acesso aberto (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 158).

(ii) Organizações perpétuas nas esferas pública e privada

Organizações sem prazo de duração ou, como se referem North, Wallis e Weingast (2009, p. 158), perpétuas são inerentemente impessoais, pois são definidas sem referência a qualquer indivíduo específico. E a sua importância para permitir a transição entre uma ordem de acesso limitada para uma com acesso aberto reside justamente em seu caráter impessoal.

Para o surgimento e proliferação dessas organizações foi necessária a superação de dois problemas históricos, segundo North, Wallis e Weingast. (2009, p. 158). O primeiro problema diz respeito às crenças, quer dizer, fazer os indivíduos acreditarem que os contratos serão cumpridos por outras pessoas que não aquelas que se comprometeram. O segundo problema relaciona-se a forma de organização do Estado, pois enquanto o líder supremo de um Estado é considerado acima do direito, não há possibilidade de criar esse tipo de organização. Conforme resumido por North, Wallis e Weingast:

O Estado como uma organização governamental formal começou a entrar em foco nos séculos XVI e XVII, período da história em que o Estado soberano emerge, bem como uma economia mais complexa. Esse surgimento também coincide com a formalização de partes da coalizão dominante como organizações perpétuas, restringindo essencialmente os poderes do Estado e criando direitos de elite. Uma vez que os direitos de organizações de elite são possuídos em perpetuidade e não aderem a identidades individuais, ambos os poderes e privilégios do Estado soberano e das elites devem ser definidos impessoalmente. (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 166, tradução livre).

(iii) Consolidação do controle político sobre a força militar

Segundo North, Wallis e Weingast (2009, p. 173), a manutenção da segurança por meio da presença contínua da ameaça de violência — tal como nos Estados naturais — produz uma paz frágil. Contudo, a redução da violência é relevante para a transição para uma OAA por uma série de motivos. North, Wallis e Weingast (2009, p. 174) mencionam que a ausência da violência em uma sociedade é capaz de aumentar as riquezas, bem como as relações econômicas de longo prazo, além de permitir o acréscimo da especialização e divisão do trabalho.

Segundo North, Wallis e Weingast (2009, p. 169), o Estado é composto por um conjunto de organizações, que nem sempre colaboram umas com as outras para o bom funcionamento do Estado. Para o preenchimento do requisito da consolidação do controle político sobre o poder militar, seria necessária uma clara identificação da organização especializada no uso da violência, a fim de diminuir a difusão da violência na sociedade.

Para que haja sucesso nisso, a organização especialista em violência deve ser bem estruturada, capaz de fazer compromissos sérios com políticas que promoverão o crescimento econômico. Nas palavras de North, Wallis e Weingast:

Somente quando a galinha dos ovos de ouro não for possuída por camponeses desesperados ou por não-elites impotentes, mas por um especialista econômico forte e bem organizado, é que um comprometimento sério para a não utilização da violência pode produzir um compromisso para políticas públicas que promovam a segurança econômica. (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 175, tradução livre)

Enquanto esta organização for mais bem recompensada pela defesa da sociedade que pelo uso de armas para expropriá-la, haverá a garantia de uma relativa paz (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 174) e, assim, prosperidade econômica.

(iv) A transição propriamente dita

Segundo North, Wallis e Weingast (2009, p. 190), a transição propriamente dita³²

³² North, Wallis e Weingast (2009) analisam a transição na Inglaterra, nos EUA e na França. Sua argumentação é acompanhada da interpretação de fatos históricos importantes nestes três países.

começa quando as elites entendem ser de seu próprio interesse transformar privilégios de elite em direitos impessoais. Ainda segundo os autores, a transição propriamente dita não é um processo inevitável, uma vez que a tendência natural de grupos poderosos é tentar consolidar posições vantajosas.

No entanto, nenhuma situação específica é capaz de explicar, por si mesma, o que levou alguns países a completarem a transição para uma OAA. É claro, há importantes condições históricas, culturais, bem como condições relacionadas à tecnologia militar,³³ escala de mercados, urbanização, condições climáticas e demográficas. Contudo, segundo North, Wallis e Weingast (2009, p. 243) nenhuma delas foi suficiente para propiciar a transição.

A chave para a compreensão da transição dos três países analisados por North, Wallis e Weingast (2009) — Inglaterra, EUA e França — estaria na história do começo e metade do século XIX, em que as elites destes países entenderam ser de seu interesse franquear o acesso aos sistemas econômico e político. Além disso, North, Wallis e Weingast (2009, p. 249) afirmam que as novas instituições surgidas com a transição propriamente dita forneceram as ferramentas para as elites se comprometerem seriamente com o respeito aos direitos fundamentais das elites, isto é, direitos que todas as elites compartilham.

Conforme North, Wallis e Weingast (2009, p. 257), a adoção de instituições similares em outras sociedades ao final do século XIX não fomentou imediatamente a transição nestas sociedades. Por exemplo, países da América Latina adotaram constituições similares à constituição dos EUA no século XIX, mas isso foi insuficiente para produzir a transição; do mesmo modo, também a adoção de leis gerais sobre a criação de pessoas jurídicas em diversos países da Europa foi insuficiente para produzir a transição. Os interesses das elites em sociedades de acesso limitado podem facilmente ser atendidos na presença de eleições, assembleias representativas, e corporações sofisticadas e outros tipos de organizações complexas. Adotar as instituições da Inglaterra, França e EUA, sem assegurar o acesso econômico e político, é insuficiente para produzir a transição. A história mostra que adotar

³³ Segundo Charles Tilly (1992), as mudanças institucionais na Europa foram o resultado de um processo inexorável em razão da competição militar. Conforme North, Wallis e Weingast (2009, p. 179, tradução livre): “esta lógica descreve um ciclo reforçador: maior demanda por maiores fontes militares em competição militar conduziu os países a proteger capital e comércio e, geralmente, a aumentar suas habilidades em fazer comprometimentos críveis. Este ciclo conduziu a maiores fontes e maior poderio militar”.

instituições melhores permite que as sociedades funcionem melhor como estados naturais, mas transições não ocorrem sem acesso aberto.

2.2.4.4 Algumas considerações sobre desenvolvimento e democracia

A diferenciação entre ordens de acesso limitado (ou estados naturais) e aquelas com acesso aberto, bem como o funcionamento de cada uma dessas ordens, apresentada por North, Wallis e Weingast (2009), podem esclarecer algumas questões importantes para a promoção do desenvolvimento.

North, Wallis e Weingast (2009, p. 263) concebem o desenvolvimento como uma simples acumulação de capital e conhecimento em uma sociedade. Para que haja desenvolvimento, ainda segundo os autores mencionados, é necessário possuir instituições que permitam a sociedade se articular e que confirmem os incentivos corretos para a proliferação de atividades produtivas.

No entanto, segundo North, Wallis e Weingast (2009, p. 137), um conjunto de instituições semelhantes pode funcionar de maneiras muito distintas a depender se operam em uma ordem de acesso limitado ou em uma ordem de acesso aberto, em função das diferentes lógicas de operação de cada ordem, conforme explicado acima.

Apesar disso, North, Wallis e Weingast (2009, p. 264) entendem que as políticas de promoção do desenvolvimento são normalmente fundamentadas em instituições existentes em ordens de acesso aberto, mas que, ao entrarem em funcionamento efetivo em estados naturais, apresentam resultados diferentes daqueles esperados. A explicação de North, Wallis e Weingast (2009) para isto reside no fato de que as políticas de promoção do desenvolvimento — que utilizam fórmulas-padrão ou que fazem o transplante de instituições de OAAs — podem representar (ou ser percebidas como) um ameaça à coalizão dominante de uma determinada ordem de acesso limitado.

Nessas situações, ainda segundo North, Wallis e Weingast (2009), haveria uma desconsideração da lógica de funcionamento dos estados naturais, e as políticas de desenvolvimento poderiam representar uma ameaça à estabilidade da ordem de acesso limitado, com possíveis efeitos negativos sobre a população. Ainda, nos estados naturais

faltaria a impessoalidade nas relações sociais e isso também causa complicações na estruturação e funcionamento de instituições voltadas ao desenvolvimento. Por exemplo, programas para alívio da pobreza devem ocorrer em uma base impessoal; caso contrário, segundo North, Wallis e Weingast (2009, p. 266), esses programas podem se tornar uma forma de disciplinar os cidadãos.

Dessa forma, em North, Wallis e Weingast (2009), podemos compreender que as ordens sociais espalhadas pelo mundo são diferentes (estados naturais e OAAs) e possuem lógicas de funcionamento distintas. Apesar de ser possível analisar quais as condições que uma determinada ordem social precisa alcançar para realizar a transição de uma ordem de acesso limitado para uma de acesso aberto, North, Wallis e Weingast (2009) são incapazes de mencionar as causas que motivaram as transições propriamente ditas das OAAs existentes. A análise empreendida por North, Wallis e Weingast (2009) também oferece uma nova explicação sobre por que instituições formalmente semelhantes funcionam de modos diferentes quando implantadas em diferentes países, e traz um alerta de que essas diferenças não podem ser ignoradas para a execução de uma política de promoção do desenvolvimento ser bem sucedida.

2.2.5 Considerações sobre North

A obra de Douglass C. North é altamente descritiva e apresenta uma linha mestra na sua evolução, mas há pequenas diferenças conceituais e de foco de uma obra para outra. Falar em desenvolvimento, para North, é ter a consciência de que se trata de um processo dinâmico, uma sucessão de diferentes circunstâncias e uma comparação intertemporal entre estas situações. Da mesma forma, o desenvolvimento é um fenômeno em que as esferas políticas e econômicas estão altamente imbricadas, com alimentações e retroalimentações contínuas.

Contudo, uma característica instigante da obra de North é que não é oferecida nenhuma “técnica milagrosa”, nenhuma “receita de bolo” ou “tábua de salvação” para aqueles que perseguem o desenvolvimento, seja do ponto de vista acadêmico ou da formulação de políticas públicas. Como Salama (2011, p. 49) resume, a obra de North “é eminentemente descritiva, e as implicações programáticas ou normativas do quadro marcadamente descritivo traçado por North não são nada óbvias”. Este comentador inclusive identifica o que seriam “enigmas” da obra de North. Antes de enigmas, contudo, são algumas questões importantes

do pensamento northeano, que, por sua complexidade, não podem ser resolvidas de maneira peremptória, mas apenas com uma abordagem de aproximação descritiva — tal como faz North. Abaixo estão comentadas algumas delas.

O desenvolvimento seria, na obra de North, um fenômeno secundário, obtido no momento em que uma série de requisitos fosse atingida (Estado de direito para as elites, trocas impessoais, consolidação do controle sobre a força militar, entre outros), acrescentado de “algo a mais” na transição propriamente dita, que seriam condições históricas únicas em cada país que conseguir se desenvolver. Portanto, ao ser considerado um fenômeno secundário, Salama (2011) entende que se torna complexa a adoção de políticas de promoção do desenvolvimento.

Por outro lado, a obra de North (1990, 2005 e 2009) é consistente em afirmar que indivíduos e organizações respondem à estrutura de estímulos dada pelas instituições formais e informais. Considerando que as instituições formais são instrumentos principalmente estatais, temos que o Estado é um importante fator para o desenvolvimento político e econômico.

Em diversas passagens, é conferida uma grande importância à defesa dos direitos de propriedade, da liberdade de contratar e da liberdade de formação de organizações privadas independentes do Estado. Contudo, mesmo quando North defende certa ordem jurídica, nunca há a determinação de que esta determinada ordem deva ser seguida como uma agenda para o desenvolvimento (SALAMA, 2011, p. 50). Em diversos momentos da obra de North é ressaltada a importância do conhecimento local para o desenho e o desempenho de instituições.

Além disso, North considera que a história possui importância decisiva para o desenvolvimento dos países. Contudo, North afirma que os países que fizeram a transição de um “estado natural” para uma “ordem de acesso aberto” — o que pode ser interpretado, como faz Salama (2011), como a passagem para o desenvolvimento — tiveram características muito específicas.³⁴ Assim, se o desenvolvimento nos países ocorreu em função de circunstâncias

³⁴ Tais como França, Inglaterra e EUA no começo do século XIX, Alemanha e Japão nos fins do século XIX, Coreia do Sul e Taiwan no século XX.

históricas únicas, há uma maior dificuldade para a interpretação de situações contemporâneas a partir da história.

Para Salama (2011), North estabelece uma relação problemática entre direito e crescimento econômico, uma vez que a economia apresenta necessidades contraditórias para a ocorrência do desenvolvimento. Assim, de um lado, é necessário existir previsibilidade, *i.e.*, estabilização das expectativas dos comportamentos dos agentes por meio da redução das possibilidades de comportamento via instrumentos institucionais. E, de outro, há a necessidade de flexibilidade para adaptação a novas situações e circunstâncias, a fim de obter melhor proveito ou evitar a destruição de capital acumulado em situações prévias.

Ainda na obra de North, principalmente a partir de “Understanding the Process of Economic Change”, de 2005, é conferida uma grande importância à ideologia, entendida como uma ferramenta de economia informacional a fim de conferir aos indivíduos uma leitura fácil e compreensiva do mundo, a partir das informações fragmentadas disponíveis. Salama (2011, p. 55) chama atenção ao fato de que o próprio North evita fazer afirmações ideológicas, tentando manter sua própria ideologia parcialmente oculta. No entanto, em algumas passagens da obra de North, aparecem elogios à obra de Friedrich Hayek e, de fato, é possível perceber alguns pontos de contato:

(a) ao contrário do *mainstream* dos economistas, ambos realçam a importância das ideias — da ideologia — nas tomadas de decisão e na realização de escolhas; (b) ambos acreditam que o mundo seja não ergódico e povoado por incertezas; (c) ambos se preocupam com a compreensão dos processos através dos quais se formam as crenças humanas (Hayek chegou até mesmo a delinear uma teoria a esse respeito); (d) ambos acreditam que o problema central das sociedades é coordenar esforços e obter interações consensuais, ao invés de violentas ou coercitivas; (e) ambos acreditam que a diversidade institucional que amplia as opções de escolha (inclusive para reinvenção institucional) é mais efetiva do ponto de vista da evolução da ordem social; (f) limitação efetiva (e não apenas formal) do poder estatal é um problema central da teoria de ambos; (g) a visão de North do desenvolvimento como um epifenômeno é consistente com a visão de Hayek de que as sociedades surgem como *ordens espontâneas*. (SALAMA, 2011, p. 53-54)

No entanto, North não compartilha da confiança de Hayek de que o sistema de preços é um mecanismo capaz e suficiente para coordenar as ações da sociedade, principalmente com

a maior fragmentação e dispersão do conhecimento. A criação de instituições que permitam essa coordenação é vista por North como algo necessário (NORTH, 2005, p. 159).

Com base no afirmado acima, é possível concluir que umas das mensagens mais importantes da obra de North é que as *instituições importam*. São as instituições que estruturam os incentivos dos indivíduos e organizações, limitam e direcionam o conjunto de escolhas disponíveis, e, na metáfora utilizada por North, compõem as “regras do jogo”.

Esses mecanismos que estruturam a interação humana são formados principalmente a partir do sistema de crenças predominante e têm influência decisiva no direcionamento de processos econômicos que podem, por sua vez, causar o desenvolvimento econômico ou uma estagnação. Apesar das críticas ao conceito de instituições empregado por North,³⁵ o modo como o autor definiu a forma e o funcionamento desses mecanismos é relevante para o debate sobre desenvolvimento — inclusive na discussão sobre a relação entre direito e desenvolvimento, conforme veremos no capítulo 4.

³⁵ Ver item 2.1, *supra*.

3 RUMO A UM NOVO DESENVOLVIMENTISMO

Conforme alega Bresser-Pereira (2006; 2011), a mudança na forma de entender o desenvolvimento e os mecanismos de obtenção desta meta³⁶ permite a alguns pesquisadores identificarem um novo desenvolvimentismo em curso no país. Arbix e Martin (2010) são mais cautelosos em admitir a existência de um “novo desenvolvimentismo”, mas apontam a existência de uma nova forma de ação estatal. Por sua vez, a forma como o direito é compreendido neste processo de desenvolvimento também é modificada, com o cenário mencionado acima, o que apresenta novos desafios para os juristas (TRUBEK, 2009).

Para a explicação do fenômeno do “novo desenvolvimentismo” ou “novo ativismo estatal”, estudaremos neste capítulo as análises de Bresser-Pereira (2006), Arbix e Martin (2010) e Trubek (2009), mostrando em linhas gerais os pontos de distinção entre a nova estratégia desenvolvimentista brasileira e a antiga, bem como entre o novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. É importante ressaltar que não há a pretensão de esgotar o tema neste capítulo, cuja função é apenas apontar possíveis novos caminhos de pesquisa e de ação governamental, a partir da mudança na noção de desenvolvimento.

3.1 Um novo desenvolvimentismo

A partir do final da década de 1980 até o início dos anos 2000,³⁷ pode-se perceber, conforme Chang (2006), a predominância do discurso neoliberal com a recomendação padronizada de instituições para países em desenvolvimento. Após este período, não se percebeu nenhum desenvolvimento ou geração de riquezas, da maneira prometida por organismos internacionais, como o Banco Mundial, mediante a adoção das melhores práticas (SCHAPIRO; TRUBEK, 2012, p. 41). Reconhecido esse fracasso (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 5), novas concepções de desenvolvimento passaram a surgir no horizonte intelectual e político,³⁸ as quais apresentam características distintas das principais concepções anteriores sobre o assunto. Com isso, os países em desenvolvimento passaram a adotar políticas mais

³⁶ Ver capítulo 1.

³⁷ Conforme o capítulo 4, trata-se do segundo momento do movimento “direito e desenvolvimento”.

³⁸ Ver análise de Amartya Sen e Dani Rodrik no capítulo 1.

amplas, que ultrapassavam as recomendações do discurso neoliberal (ARBIX; MARTIN, 2010, p. 2).

As antigas concepções sobre desenvolvimento estão refletidas no desenvolvimentismo³⁹ brasileiro da década de 1960, que entendia a industrialização como forma de superar o atraso econômico e incluía, entre as propostas de políticas públicas, a substituição de importação e o fomento ao mercado interno.

Nos termos de Bresser-Pereira (2006), o primeiro desenvolvimentismo não era propriamente uma teoria econômica, mas uma estratégia de desenvolvimento que se valia das teorias econômicas disponíveis para a formulação de políticas e diretrizes para a promoção do crescimento, a fim de alcançar os países centrais. Ainda segundo Bresser-Pereira (2006), essa estratégia estava baseada em uma aliança nacional, que envolvia o Estado, a burguesia industrial, a classe média e os trabalhadores.

O desenvolvimento gerou resultados ambíguos no Brasil, segundo Arbix e Martin (2010, p. 8), pois ao lado de uma bem-sucedida industrialização, com base no modelo de substituição de importações, houve uma desatenção às políticas sociais, agravando as distorções e a desigualdade. Este movimento entrou em declínio, segundo Arbix e Martin (2010), em razão das crises da dívida e da crise do petróleo ocorridas durante a década de 1970.

Atualmente, em função da mudança dos contextos sociais e econômicos, Bresser-Pereira (2006) alega que a noção do desenvolvimento não oferece mais um meio adequado de interpretação do mundo.

Fiani (2012, p. 14-16) apresenta as críticas que foram levantadas ao desenvolvimentismo clássico, segundo as quais esta concepção apresentava uma correlação estreita entre desenvolvimento e modernização industrial, sem quaisquer outras considerações igualmente relevantes, como os direitos individuais e a proteção ambiental.

³⁹ Ver capítulo 1, *supra*, especialmente a análise de Bielschowsky (2000).

Com o ocaso do desenvolvimentismo, houve a ascensão do pensamento neoliberal, denominada por Bresser-Pereira (2006) de “ortodoxia convencional”, cujo fundamento é a teoria econômica neoclássica. O pensamento neoliberal é descrito por Bresser-Pereira (2006) como extremamente ideológico, voltado para a proposição de políticas conservadoras e “fundamentalista de mercado”, além de ser convencional, por se tratar de um conjunto de ideias e receitas com origem em Washington e Nova York, nos Estados Unidos da América; em resumo:

Essa é a ortodoxia convencional: uma ideologia exportada para os países em desenvolvimento; uma anti-estratégia nacional que, embora se propondo a generosamente promover a prosperidade dos países de desenvolvimento médio, na verdade atende aos interesses dos países ricos em neutralizar a capacidade competitiva daqueles. (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 16)

Conforme Arbix e Martin (2010, p. 10), o Estado passa a ser considerado um dos maiores obstáculos para o desenvolvimento, com uma severa crítica a seu funcionamento burocrático e sua rigidez institucional. Nesta visão, considerava-se que a intervenção estatal causava ineficiências e que estas eram nocivas ao país e, assim, a prioridade deveria ser conferida aos mercados, investimentos e empresas privadas.

Nesse período do neoliberalismo, houve o desmonte de algumas instituições do antigo desenvolvimentismo. Contudo, como alegam Arbix e Martin (2010, p. 13-14), consolidaram-se situações e práticas que permitiriam ao Brasil adotar um novo tipo de ativismo estatal. Entre estas mudanças do período neoliberal, conforme Arbix e Martin (2010), podemos mencionar: (i) o enfraquecimento da capacidade coercitiva do Estado, a favor de uma descentralização do poder, com o fortalecimento de estados e municípios no cenário federativo brasileiro; (ii) a possibilidade de progresso econômico sem inflação; (iii) o abandono da prática de direção de empresas privadas pelo governo brasileiro; (iv) a desregulamentação do setor financeiro, com a permanência de uma importante presença estatal (BNDES, CEF, BB e BCB); e (v) aumento da preocupação com a elaboração e execução de políticas sociais.

3.2 Características de um novo desenvolvimentismo

Tal como sua primeira versão, segundo Bresser-Pereira (2006, p. 12; 2011), o novo desenvolvimentismo também consiste em uma estratégia de desenvolvimento nacional, de forma a conduzir os países em desenvolvimento ao mesmo patamar dos países ricos.

Esta nova estratégia de desenvolvimento nacional consistiria num conjunto de medidas reais e institucionais capazes de promover o desenvolvimento econômico, cuja liderança deve ser do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 13). Conforme a análise de Bresser-Pereira (2006, p. 16-20), o novo desenvolvimentismo possui características próprias, algumas delas descritas abaixo.

Em primeiro lugar, no novo desenvolvimentismo, o Estado volta a utilizar a ferramenta da política industrial. Contudo, diferentemente do modelo antigo, as políticas industriais não estão orientadas a levantar barreiras protecionistas, tampouco a criar monopólios. No Brasil, o Estado retomou a adoção de políticas industriais a partir de 2004, com o lançamento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE. Outros programas voltados para a política industrial foram adotados pelo governo federal. Em 2008, houve o lançamento da Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP e, em 2011, foi lançado o programa Brasil Maior.⁴⁰ Arbix e Martin (2010, p. 17) afirmam que esses programas de política industrial foram orientados a estimular setores produtivos intensivos em inovação e conhecimento. Trubek (2009, p. 8) menciona a importância dessas políticas para o processo de aprendizado da economia, a fim de realizar descobertas de nichos produtivos que possam gerar crescimento econômico.

Outra característica do “novo desenvolvimentismo”, como aponta Bresser-Pereira (2006, p. 17), está na postura do Estado com relação ao comércio internacional. No desenvolvimentismo clássico, como parte da estratégia de industrialização, Trubek (2009) alega que os Estados promoviam um “desligamento” (*de-linkage*) do mercado interno com a economia internacional. Essa atitude não é mais permitida aos Estados, principalmente em função dos compromissos assumidos perante a Organização Mundial do Comércio (OMC), conforme afirmam Arbix e Martin (2010, p. 15). Dessa forma, a fim de promover o

⁴⁰ Para uma descrição detalhada dos programas de política industrial, ver Arbix e Martin (2010) e Schapiro (2010a), conforme capítulo 5, *infra*.

desenvolvimento, os Estados devem adotar uma postura mais pragmática com relação ao comércio exterior. O Brasil, seguindo essa postura pragmática, concentrou seus esforços para a diversificação das exportações brasileiras (cf. ARBIX; MARTIN, 2010, p. 15).

Durante a década de 1990 e começo dos anos 2000, segundo Bresser-Pereira (2006, p. 16-20), os Estados adotaram uma estratégia de atração de investimentos estrangeiros para a promoção do desenvolvimento econômico interno. De acordo Bresser-Pereira (2006), esta postura é amenizada no “novo desenvolvimentismo”, pois haveria a necessidade de o Estado também financiar os investimentos necessários para a promoção do desenvolvimento e, para isso, seria necessário manter um controle das despesas e do déficit público. O financiamento de investimentos também é mencionado por Arbix e Martin (2010, p. 21), bem como por Trubek (2009, p. 25), como uma característica de um “novo ativismo estatal”, destacando a atuação do BNDES e de seu braço operacional para investimento em participação acionária, BNDESPar.⁴¹

Outra característica importante do “novo desenvolvimentismo”, com base em Bresser-Pereira (2006), é o entendimento de que o mercado é um mecanismo poderoso de alocação de rendas, mas que o Estado precisa agir para corrigir suas falhas e fornecer os estímulos necessários. Trubek (2009, p. 6-7) também reconhece a relevância do mercado, bem como a importância de se reconhecer que os mercados são incompletos e que possuem falhas, cuja correção deve ser feita prioritariamente pelo Estado, a fim de gerar os benefícios esperados. Caso não haja a intervenção necessária, distorções podem acontecer. Como alega Trubek (2009):

Os mercados de países em desenvolvimento não são apenas imperfeitos: mesmo que eles operem otimamente eles possuem limitações. Assim, os mercados falham em fornecer incentivos para determinados investimentos que produzirão externalidades sociais, incluindo o know-how tecnológico e o desenvolvimento de habilidades. E eles podem ser incapazes de realizar a coordenação entre investimentos relacionais de forma que os preços de mercado irão falhar na sinalização do nível ótimo de investimento. (TRUBEK, 2009, p. 7).

Considerando as características do “novo desenvolvimentismo”, Trubek (2009) apresenta quais seriam os elementos constitutivos de um “novo Estado desenvolvimentista”, quais sejam:

⁴¹ Uma análise completa da atuação do BNDES pode ser encontrada em Schapiro (2010a).

- Confiança na iniciativa privada como investidor em vez de propriedade estatal direta.
- Aceitação de um papel maior do Estado no direcionamento de investimentos, coordenando projetos e fornecendo informações especialmente em projetos com múltiplos dados e pagamentos a longo prazo.
- Colaboração e comunicação extensiva entre setores público e privado.
- Forte interesse em exportações e abertura relativa para importações.
- Atenção direta ao empreendedorismo, inovação, e desenvolvimento de novos produtos, em vez de confiança na tecnologia e know-how importados.
- Promoção do investimento direto externo de caráter produtivo, e não especulativo.
- Ênfase no aumento da competitividade de empresas privadas em vez de proteção contra concorrência.
- Privatização ou parcerias público-privadas na prestação de serviços públicos.
- Promoção do mercado de capitais doméstico e do setor financeiro para a geração e alocação de recursos.
- Atenção a proteção social, incluindo esforços para reduzir a desigualdade, manter a solidariedade e proteção contra alguns dos custos de reestruturação.
- Programas de bem-estar condicionados ao trabalho do receptor ou a investimento no capital humano.

Diante dessas características, Bresser-Pereira (2006, p. 5) alega que o novo desenvolvimentismo se apresenta como uma alternativa entre o antigo desenvolvimentismo, cujo projeto é inviável nas circunstâncias atuais, e o discurso neoliberal, que se provou falido na sua incapacidade de promover o desenvolvimento aos países pobres por meio do mercado.

Como afirmam Trubek, Coutinho e Schapiro (2012, p. 13), o novo desenvolvimentismo não se trata de nenhuma nova teoria feita pela academia ou por *think-tanks*. A mudança de concepção de desenvolvimento descrita acima se fez presente com mais força na América Latina. No Brasil, por exemplo, é possível perceber, a partir de 2003, novas formas de políticas industriais e de políticas sociais (TRUBEK; COUTINHO; SCHAPIRO, 2012, p. 8-9), que produziram crescimento e uma redução na desigualdade social (NERI, 2008). Sobre esse ponto, Arbix e Martin (2010, p. 29) também afirmam que o Brasil está em um período de crescimento com equidade.

3.3 Novos desafios do direito em um novo desenvolvimentismo

Em um contexto em que se apresenta um novo desenvolvimentismo, tanto o Estado quanto o direito apresentam novas funções, a fim de alcançar os objetivos propostos, o que

significa a existência de novos desafios para o pensamento e para os instrumentos jurídicos disponíveis. Nos termos de Schapiro e Trubek (2012):

No novo desenvolvimentismo o Estado e a intervenção das políticas públicas assumem um papel robusto, demandando uma atuação intensa da burocracia, embora não tenda ao dirigismo como único ideal de intervenção pública. Em outros termos, a burocracia estatal encarrega-se da gestão e coordenação dos processos de desenvolvimento, do monitoramento das políticas públicas e da constante revisão e ajuste dos procedimentos de governança. Da mesma forma, os objetivos do desenvolvimento, ainda que não sejam definidos de modo vertical (*top down*), decorrem de escolhas públicas, coletivas e interações econômicas. São, portanto, menos frutos de sucessivas (e randômicas) decisões privadas e mais atrelados a coordenações públicas, matizadas por composições público-privadas. (SCHAPIRO; TRUBEK, 2012, p. 52-53)

O direito é, assim, uma ferramenta disponível para a coordenação de diferentes ações e diferentes atores, em um contínuo processo de descobertas e de capacitação dos envolvidos, permitindo a determinação pelos próprios beneficiários dos objetivos a que se destinam os benefícios produzidos pelo desenvolvimento (EVANS, 2005). Não se pretende determinar, de forma centralizada e autoritária, o caminho do desenvolvimento econômico, como no antigo desenvolvimentismo, nem esperar que instituições de livre mercado resolvam problemas estruturais da economia.

Em função das mudanças dos objetivos e das finalidades a ele atribuídas, é necessário um constante realinhamento do direito, em especial do campo do direito e desenvolvimento (TRUBEK; COUTINHO; SCHAPIRO, 2012). Essa recomposição do direito e desenvolvimento possui uma visão dinâmica da relação entre os sistemas jurídicos e os processos de desenvolvimento social e econômico (SCHAPIRO; TRUBEK, 2012, p. 41), o que quer dizer que as relações entre estes dois campos são imbricadas e interdependentes, não havendo uma relação unidirecional de causalidade, como apontado por Chang (2006).

Tendo isso como pressuposto, percebem-se no cenário jurídico brasileiro novas leis e instituições que apresentam desafios para o raciocínio jurídico tradicional, podendo-se incluir as políticas industriais,⁴² a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI⁴³ e o

⁴² Incorporadas ao ordenamento jurídico pela Lei n. 10.973, de 2004, conhecida como Lei da Inovação, e pela Lei n. 11.196, de 2005, conhecida como a Lei do Bem.

⁴³ A Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial é um serviço social autônomo, tendo sido criada pela Lei n. 11.080, de 2004.

Programa Bolsa-Família.⁴⁴ Trubek, Coutinho e Schapiro (2012, p. 24 *et seq.*) entendem que este desafio reside nas novas funcionalidades do direito, que são importantes para o novo desenvolvimentismo. Essas novas funcionalidades do direito seriam: (i) garantir a flexibilidade; (ii) estimular a coordenação; (iii) obter sinergias; e (iv) assegurar legitimidade.

Sobre as novas funcionalidades, é importante ressaltar que a garantia da flexibilidade está representada, conforme Trubek, Coutinho e Schapiro (2012, p. 24), na utilização de normas jurídicas para criar possibilidades de experimentação e inovação, bem como para facilitar a obtenção de respostas a políticas públicas. O estímulo à coordenação diz respeito ao direito de agir no sentido de facilitar a construção de novas políticas industriais e de novas políticas sociais (cf. TRUBEK; COUTINHO; SCHAPIRO, 2012, p. 24). Para isso, a coordenação deve ser facilitada tanto entre diferentes entes federativos quanto dentro do âmbito de um mesmo ente (União, Estados ou Municípios).

A obtenção de sinergias significa a utilização do direito para facilitar a criação de parcerias entre o setor público e a iniciativa privada, a fim de obter soluções eficientes e que garantam o interesse público. Por fim, o direito pode assegurar legitimidade, ao manter a transparência nos atos estatais e garantir a participação popular (cf. TRUBEK; COUTINHO; SCHAPIRO, 2012, p. 25).

Podemos perceber, portanto, que ao direito são apresentados novos desafios diante da presença de um “novo desenvolvimentismo”, conforme Bresser-Pereira (2006), ou de um “novo ativismo estatal”, conforme Arbix e Martin (2010). Com essa percepção, iniciaremos a segunda parte desta dissertação, cujo objetivo é estudar as relações entre direito e desenvolvimento, e como esse relacionamento foi compreendido em diferentes momentos da história.

⁴⁴ Ver capítulo 5, *infra*.

PARTE 2

4 O DEBATE SOBRE DIREITO E DESENVOLVIMENTO

A relação entre direito e desenvolvimento econômico tem chamado a atenção de pesquisadores de diversas áreas do conhecimento humano. O estudo desta relação possui raízes remotas no século XIX, com os estudos pioneiros de Max Weber. Contudo, conforme afirma Santos (2006), foi apenas depois da Segunda Guerra Mundial que esse estudo foi estruturado de maneira mais ampla tanto por juristas quanto por economistas.

A atuação de instituições financeiras internacionais e agências estatais promotoras do desenvolvimento influenciou e foi influenciada pelo trabalho desses estudiosos. Nos dias de hoje, o trabalho de reformas legais com objeto de promover o desenvolvimento econômico, nos termos de Trubek (2006, p. 81), se transformou em “*big business*”, superando todas as expectativas dos participais iniciais deste debate.

O movimento intelectual que se formou a partir dos primeiros estudos da década de 1960 tem se mostrado, ainda, altamente instável, num desenvolvimento dialético, e com a presença de uma forte autocrítica. Esse corpo de pensamento, como apresentado em Trubek e Santos (2006), possui diferentes “fases” ou “momentos” de desenvolvimento interno. Apesar de haver muitas abordagens distintas para interpretar a relação entre direito e desenvolvimento, neste trabalho pretende-se utilizar como marco a teoria que se apresenta como o “novo direito e desenvolvimento” (*New Law and Development*).⁴⁵

O objetivo deste capítulo é analisar o papel do direito no debate sobre desenvolvimento, uma vez que regras jurídicas são a principal forma de estruturar instituições nos países ocidentais. Pretende-se analisar como a questão foi abordada por Weber (2011) e, posteriormente, estudar o movimento “direito e desenvolvimento” (*Law and Development*), incluindo as suas diferentes fases ou “momentos”, a partir do movimento inaugural, passando pela fase neoliberal do *Law and Finance* e atingindo o momento contemporâneo do “novo direito e desenvolvimento”, bem como analisar as diferentes concepções de Estado de direito (*Rule of Law*) utilizadas no debate sobre direito e desenvolvimento.

⁴⁵ Ver obra de Trubek e Santos (2006).

4.1 Notas iniciais sobre Max Weber

Max Weber é apontado como o pioneiro nos estudos entre direito e economia,⁴⁶ apesar de os trabalhos de Weber não abordarem diretamente a relação entre direito e crescimento (SILVA, 2007, p. 18). Para se entender, contudo, como era vista a relação entre direito e economia para Weber (2011), devem-se compreender alguns de seus conceitos básicos.

Na qualidade de sociólogo, Weber está preocupado com a análise do comportamento humano, que é designado de “conduta” (*Handeln*) sempre que um determinado comportamento humano contiver significado subjetivo. Weber (2011, p. 11) denomina de “conduta social”, aquela conduta cuja intenção é relacionada à conduta de outros. A expressão “relação social”, por sua vez, é utilizada por Weber (2011, p. 12) quando duas ou mais pessoas estiverem interagindo em uma conduta, quer dizer, quando suas condutas estiverem orientadas de uma para outra pessoa. Conforme afirma o autor: “Portanto, a relação social consiste unicamente na probabilidade pela qual os seres humanos agirão de forma perceptível; é irrelevante o motivo da existência de tal probabilidade. Havendo probabilidade, haverá relação social; e nada mais se fará necessário.” (WEBER, 2011, p. 12)

As condutas sociais ou relações sociais podem ser orientadas pelas pessoas segundo suas ideias sobre a existência de uma ordem legítima. A probabilidade com que os atores realmente se orientem de acordo com uma ordem é chama por Weber de “validade”. Nas palavras de Weber: “A validade de uma ordem significa mais do que uma mera regularidade do curso da conduta social como determinado pelo costume ou pelas situações de interesse.” (WEBER, 2011, p. 13)

Dessa forma, de acordo com Weber (2011, p. 14), haverá uma “ordem social” se, em média, as condutas que compõem as relações sociais foram orientadas a partir de regras determináveis. Além disso, essa ordem será considerada válida se as condutas forem realmente orientadas por essas regras ou se, por outros motivos, a orientação for considerada algo obrigatório ou exemplar.

⁴⁶ Ver Trubek (2007), Trubek e Santos (2006), Silva (2007), Fabiani (2011).

Por sua vez, Weber (2011, p. 16) conceitua o “direito” como uma ordem que é garantida externamente, *i.e.*, pela probabilidade de coação de qualquer natureza, seja física, moral ou psicológica, aplicada por um “*staff* administrativo” criado especialmente para esta finalidade.

A forma com que direito e economia se relacionam pode ser compreendida a partir das diferenças entre essas duas ordens sociais. A ordem jurídica diz respeito ao conjunto de normas, e se ocupa em criar um “*sistema que seja logicamente coerente, ou seja, livre de contradições internas*” (WEBER, 2011, p. 24). Trata-se de um “sistema de ordem”, com garantias da probabilidade de sua validade.

De outro lado, Weber (2011) afirma que a ordem econômica lida com a repartição do poder de fato sobre produtos e serviços econômicos, feita a partir da estabilização de conflitos de interesses. Ainda segundo Weber, a ordem econômica também lida com o uso efetivo dos produtos e serviços.

A partir dessas diferenciações, Weber (2011, p. 44) afirma que, do ponto de vista puramente teórico, a garantia jurídica pelo Estado não é indispensável à economia. Contudo, os mecanismos de coação jurídica são relevantes para os agentes econômicos e muitas transações econômicas são garantidas pela ameaça de coação jurídica. Nestes casos, segundo Weber (2011, p. 44), “os bens econômicos são, ao mesmo tempo, direitos adquiridos legitimamente; constituem o universo da ordem econômica”.

Assim, conforme alega Silva (2007, p. 20), a importância do direito para economia, acima ressaltada, está na diminuição das incertezas e no aumento da possibilidade de calculabilidade das consequências econômicas de forma antecipada. O direito moderno apresentou um marco jurídico calculável, ou previsível, que permitia conhecer antecipadamente as consequências dos atos, conferindo maior liberdade aos agentes econômicos (SILVA, 2007, p. 20). Nas palavras de Weber:

Embora tais “oportunidades” permaneçam como objetos de intercâmbio econômico mesmo sem proteção legal contra terceiros, a ausência de garantias legais causa consequências econômicas externas. Do ponto de vista econômico e sociológico, persiste o fato de que, pelo menos por princípio, a interferência de garantias legais simplesmente aumenta o nível de certeza

com o qual uma ação economicamente relevante possa ser calculada com antecedência. (WEBER, 2011, p. 45)

Por outro lado, Weber (2011, p. 51-52) reconhece que há limites na redução das incertezas e na previsibilidade que o direito é capaz de conferir à ordem econômica. Esses limites seriam, em primeiro lugar, as limitações das capacidades econômicas das pessoas afetadas e, em segundo, pela “proporção relativa da força dos interesses econômicos privados; e, por outro, dos interesses que estimulam a conformidade às regras do direito”. Weber (2011) argumenta, ainda, que “as forças supremas da ação econômica” muitas vezes não são influenciáveis pelas regras jurídicas e seu *staff* administrativo.

Contudo, apesar do afirmado acima, a existência do capitalismo moderno não seria possível se não houvesse uma ordem jurídica do tipo racional, como a existente na Europa e nos EUA dos séculos XIX e XX. Como afirma Weber:

[...] um sistema econômico, especialmente o moderno, poderia certamente não existir sem uma ordem jurídica com características muito especiais; características essas que poderiam apenas ser desenvolvidas tendo como referência uma ordem jurídica “estatuída”. A vida econômica atual depende inteiramente das oportunidades adquiridas por meio de contratos. (WEBER, 2011, p. 53)

A partir das afirmações de Weber, é possível concluir que o direito racional moderno, embora não seja fator determinante, contribuiu para a formação do capitalismo, o qual se oferece como a via principal para o desenvolvimento econômico. Conforme afirma Silva (2007):

Esta racionalidade do direito moderno não apenas permitiu o surgimento do capitalismo industrial, mas também foi um fator decisivo para que este se desenvolvesse no Ocidente de maneira exitosa, apesar de outras regiões do mundo terem contado com condições econômicas e sociais similares (SILVA, 2007, p. 21, tradução livre).

Dessa forma, podemos perceber que, na obra de Weber, o direito importa para a economia, e foi importante para a formação do capitalismo moderno, por conferir aos agentes econômicos maior previsibilidade sobre a consequência de suas ações, incluindo as de terceiros e do Estado.

4.2 Direito e desenvolvimento: uma doutrina em construção

Como afirmado acima, Trubek (2006, p. 74) entende que a relação entre direito e desenvolvimento foi primeiro estudada por Max Weber, mas apenas a partir da década de 1960 seria possível identificar algo semelhante a uma doutrina jurídica ou “movimento”, como D. Trubek prefere denominar.

Contudo, ao iniciar o estudo do “movimento” direito e desenvolvimento (ou D&D), é importante lembrar a ressalva feita por Newton (2006, p. 174), segundo a qual, nas quatro décadas de existência do movimento, houve muitas tentativas frustradas para definir satisfatoriamente seu objeto de estudo. Desse modo, abaixo tentaremos mostrar suas transformações ao longo do tempo, com suas principais características. Outro importante aviso de Newton (2006) diz respeito à dificuldade de delimitação do direito e desenvolvimento, o que o faz afirmar que este movimento é “constituído por um conjunto de estudos realizados por partidários autoproclamados” (NEWTON, 2006, p. 177).

Antes de se tratar das características do movimento direito e desenvolvimento, bem como de sua evolução ao longo do tempo, faz-se necessário compreender quais foram as concepções de Estado de direito utilizadas pelo citado movimento, conforme exposto por Santos (2006). Essa análise é relevante para verificar que, no campo do direito e desenvolvimento, o direito pode ser compreendido de diferentes formas, como mostram as distintas noções de Estado de direito existentes neste debate.

4.3 Os momentos do direito e desenvolvimento

O movimento D&D foi iniciado nos anos 1960 e prosseguiu pelos anos 1970,⁴⁷ tendo sido formado por um pequeno número de advogados norte-americanos e europeus com postos em agências estatais de desenvolvimento, fundações e universidades.

⁴⁷ Tamanaha (2009) indica as coleções que entende serem as fundantes dos estudos sobre direito e desenvolvimento. A primeira é: CARTY, Anthony (Ed.). **Law and Development: the International library of essays in law and legal theory.** New York: New York University Press, 1992 (Legal cultures, n. 2). A segunda coleção seria: ADELMAN, Sammy; PALIWALA, Abdul (Ed.). **Law and Crisis in the Third World.** London, New York: Hans Zell, 1993 (African discourse series, n. 4).

Seu objeto principal de estudos era o papel do Estado na economia e o desenvolvimento de mercados internos. De fato, os principais artigos acadêmicos desta fase foram publicados entre 1965 e 1975, o que coincide com um período de grandes alterações na sociedade americana. Por esse motivo, Tamanaha (2009) afirma que o movimento inicial do direito e desenvolvimento estava fadado ao fracasso, independentemente da situação do direito em países em desenvolvimento. Ressalte-se que, no momento inicial de formação do D&D, florescia um internacionalismo liberal e o pensamento jurídico liberal afirmava-se como um credo confiante (Trubek, 2006, p. 75; p. 79).

4.3.1 O primeiro momento

Este “momento” — identificado como o primeiro momento do direito e desenvolvimento por Trubek e Santos (2006) — é influenciado pelas teorias econômicas predominantes do período. Como visto no capítulo 1 desta dissertação, os anos 1960 e 1970 correspondem ao desenvolvimentismo nacional, cujo enfoque é a industrialização como principal meta do progresso econômico. Sob este modelo econômico, o Estado deveria atuar ativamente na economia, tanto por meio do planejamento econômico quanto mediante a formação de empresas estatais.

Por isso, Trubek (2006, p. 5) denomina o primeiro momento de “direito e o Estado desenvolvimentista”, que se formou a partir de um conjunto de presunções e percepções sobre políticas econômicas, tais como a substituição de importações como principal mecanismo de estímulo crescimento, o direcionamento de recursos para áreas estratégicas de investimentos, a ideia de que a iniciativa privada não seria capaz de sustentar o crescimento acelerado, e a de que setores tradicionais seriam opositores à mudança. Ainda segundo Trubek (2006, p. 5), o direito no Estado desenvolvimentista deveria atuar como uma ferramenta para remover barreiras tradicionais e alterar o comportamento econômico dos agentes.

Na visão predominante no primeiro momento, para que a modernização econômica fosse possível seria necessário que os sistemas jurídicos de países subdesenvolvidos fossem dotados de um direito moderno e de operadores do direito igualmente modernos e arrojados. Também propugnavam pelo abandono do pensamento formalista e pela adoção de juízos teleológicos, voltados à industrialização, criação e proteção de mercados internos. Este é o

cenário traçado pelos doutrinadores à época, que infelizmente não parece muito distante da realidade contemporânea:

Eles alegavam que *professores formalistas* ensinavam que o direito era um sistema abstrato a ser aplicado por rígidas regras internas, sem preocupação com sua relevância e seu impacto sobre as políticas; *legislaturas formalistas* copiavam modelos estrangeiros ou seguiam princípios abstratos, em vez de estudar o contexto social e moldar regras para fins operacionais; *juízes formalistas* aplicavam regras de maneira rígida e mecânica, em vez de aceitar primeiro o inevitável arbítrio que a sentença acarreta e depois olhar para as metas políticas por trás das regras para orientá-los na aplicação desse arbítrio; e *advogados formalistas* mantinham-se distantes dos objetivos tanto da lei como de seus clientes, emitindo interpretações baseadas em algum sistema lógico abstrato ou aplicação mecânica de fórmulas que mais impediam do que promoviam o progresso. (TRUBEK, 2009b, p. 188, grifos no original)

Esse formalismo — na visão predominante no primeiro momento — multiplicava as fraquezas do sistema jurídico, tais como a inadequação de regras jurídicas para a realidade social, bem como um baixo grau de legitimidade das decisões das autoridades judiciais e administrativas. Dessa forma, Trubek (2009b, p. 189) afirma que foi adotada uma “abordagem culturalista” no primeiro momento do direito e desenvolvimento, com grande ênfase para a educação jurídica, em especial no direito econômico. Esperava-se que uma mudança na educação jurídica fosse reverberar em outras instâncias, como o Judiciário e escritórios de advocacia, gerando um ambiente mais propício para o crescimento econômico e para a democracia (TRUBEK, 2006, p. 77).

Ao lado do combate ao formalismo na educação jurídica, os participantes do primeiro momento defenderam também a modernização dos sistemas jurídicos de países subdesenvolvidos por meio do transplante de leis e instituições dos “países avançados”. Apesar de Trubek (2006) afirmar que nenhuma teoria específica subjazia ao primeiro momento do D&D, Newton (2006, p. 179) entende que a fase inaugural deste movimento é mais uma apropriação da teoria social⁴⁸ por juristas do que propriamente de teorias econômicas. Tamanaha (2009, p. 188), além disso, apresenta uma análise das teorias sociais

⁴⁸ Nas palavras de Newton (2006, p. 180-181, tradução livre): “A procedência norte-americana do momento inaugural não é significativa apenas por sua agenda distintamente programática e intervencionista, sua característica mistura de funcionalismo parsoniano, formalismo weberiano, pragmatismo caseiro e sua distintiva justaposição política e ideológica [...], mas também pelo significado exagerado da ‘descoberta’ da relevância do direito e de instituições jurídicas para as metas de desenvolvimento: alguns integrantes da primeira geração do D&D pareciam imaginar Estados recém-descolonizados como um tipo de *tabula rasa* jurídica e política”.

subjacentes ao primeiro momento. Como veremos a seguir, tratam-se da teoria da modernização e da teoria da dependência.

Na leitura de Tamanaha (2009, p. 188-190), a teoria da modernização defendia que o desenvolvimento era um processo inevitável e evolucionário de crescimento de diferenciação social, que iria produzir instituições econômicas, políticas e sociais semelhantes às das dos países desenvolvidos, tais como um sistema de livre mercado, democracia liberal e o Estado de direito (*Rule of Law*).⁴⁹ Entendia-se que os países subdesenvolvidos não possuíam instituições semelhantes às dos países ricos em razão da ausência naqueles da cultura política ou cultura cívica adequada para a manutenção dessas instituições.

No entanto, em pouco tempo, a própria teoria da modernização passou por uma crítica contundente e, entre as principais falhas encontradas, estão as do etnocentrismo, do evolucionismo, do raciocínio teleológico inválido e da ingenuidade. Também o “funcionalismo estrutural” que influenciou as formulações do primeiro momento do D&D recebeu críticas por ser considerado altamente conservador, voltado para a manutenção do *status quo*.

De acordo com Tamanaha (2009, p. 191), o primeiro momento do D&D teria adotado os princípios da teoria da modernização, defendendo uma ideia de progresso evolucionário que, ao final, conduziria à adoção de instituições semelhantes às dos países ricos ocidentais. Dessa forma, o direito passa a ser entendido como um elemento-chave para o desenvolvimento na medida em que este permite o funcionamento de um sistema de mercado.

Outra teoria que, de acordo com Tamanaha (2009, p. 198-199), teria influenciado o momento inaugural do D&D é a teoria da dependência, segundo a qual as origens do subdesenvolvimento poderiam ser encontradas na história e na estrutura do sistema capitalista. Esta seria a responsável pela formação de um centro rico e próspero, circundado de uma periferia pobre e dependente dos países centrais.⁵⁰ Conforme explicado por Tamanaha: “[...] a imagem projetada pela teoria da dependência era a de um centro ocidental e uma periferia em desenvolvimento, em que a riqueza do primeiro é baseada na manutenção

⁴⁹ Ver Colin Leys (1996).

⁵⁰ Para uma explicação sobre a teoria da dependência no contexto da evolução da teoria das relações internacionais, ver Castro (2005, p. 134-145).

da última em um estado de permanente dependência e subdesenvolvimento.” (TAMANAHA, 2009, p. 199)

Em meados dos anos 1970, os autores mais proeminentes da área se desiludiram com o D&D, o que acarretou a perda do interesse de agências de promoção do desenvolvimento em financiar projetos de reforma jurídica. É de se notar que a desilusão foi promovida pela própria autocrítica de D. Trubek e Galanter (2007).⁵¹

Segundo estes autores, foram mudanças intelectuais e morais dentro do movimento do direito e desenvolvimento que geraram a crise e que, por consequência, dificultaram o estabelecimento de teorias sobre o direito e desenvolvimento, bem como sua institucionalização no meio acadêmico (TRUBEK; GALANTER, 2007, p. 262). Essa crítica por parte do próprio grupo que iniciou a pesquisa sobre direito e desenvolvimento gerou uma situação que Trubek e Galanter (2007) denominaram de “autoalienação”. Ambos os autores levantam sérias dúvidas quanto à proposta inicial do movimento direito e desenvolvimento:

Mudanças no direito ostensivamente destinadas a reformar grandes áreas da realidade social e alcançar objetivos de desenvolvimento podem, na verdade, ser uma forma de política simbólica, cujo efeito não seja promover mudanças, mas derrotá-las ao reprimir protestos e, portanto, fortalecer, e não enfraquecer, grupos relacionados ao *status quo*. O aumento na racionalidade instrumental do processo somado à regulação governamental da realidade econômica podem contribuir para o bem-estar econômico de uma pequena elite, sem alterar a situação da massa da população, ou até mesmo mudando sua situação para pior. (TRUBEK; GALANTER, 2007, p. 279)

Dessa forma, o primeiro momento do D&D passou a desmoronar quando se percebeu, durante os anos 1970, que seus fundamentos não mais se sustentavam, o que gerou a “desilusão” mencionada acima. Trubek afirma que o momento inaugural do direito e desenvolvimento estava assentado em quatro pilares, quais sejam:

Uma reforma cultural e estratégia de transplante; uma abordagem *ad hoc* da reforma baseada em pressupostos teóricos simplistas; uma fé em “transbordamentos” da economia para a democracia e os direitos humanos; e uma estratégia de desenvolvimento que enfatizava a substituição de importações conduzidas pelo Estado. (TRUBEK, 2009b, p. 191-192)

⁵¹ O artigo original foi publicado em 1974, pela “Law and Development Studies in the United States”, sob o título “Scholars in Self-Estrangement: Some Reflections on the Crisis”.

Entre as desilusões que os integrantes do momento inaugural do D&D tiveram de suportar, também é possível mencionar a percepção de que legalismo, instrumentalismo e autoritarismo são noções que podem formar combinações estáveis, que acabavam por reforçar governos autoritários.⁵² Além disso, conforme os projetos de desenvolvimento foram implantados em países pobres, não foi percebido nenhum “transbordamento” das evoluções realizadas no direito econômico — incluindo os instrumentos de planejamento e as empresas estatais — para a melhoria da democracia ou para a defesa de direitos humanos.

Por fim, Trubek (2006, p. 80) argumenta que o primeiro momento não foi capaz de criar uma teoria que justificasse os projetos de reforma legal, mas identificou uma série de defeitos para os quais não foram apresentadas alternativas, o que serviu para adiantar o ocaso do primeiro momento do D&D.

4.3.2 O segundo momento

Após o declínio do primeiro momento, na virada dos anos 1980 para os 1990, temos o surgimento do segundo momento do D&D, que poderia também ser denominado de “direito e o mercado neoliberal”. Nesta fase, as políticas para o desenvolvimento têm como fundamento a visão de que a melhor maneira de se alcançar o crescimento econômico é permitir que os mecanismos de mercado funcionassem corretamente, sem distorções no sistema de preços, com livre comércio e abertura para o investimento estrangeiro. Agregavam-se a estas políticas propostas de disciplina fiscal e de remoção da intervenção estatal.

Neste “momento”, conforme Trubek e Santos (2006, p. 5), a ênfase dos juristas recai principalmente sobre o uso do direito privado, com grande preocupação à proteção do direito de propriedade e à manutenção da liberdade contratual. Havia, ainda, uma pretensão de universalização das espécies de regras jurídicas a serem adotadas, pois se imaginava um modelo universal para qualquer tipo de contexto: bastava garantir o funcionamento do “mercado” para que o crescimento econômico florescesse.

⁵² “Trubek e Galanter argumentavam que era potencialmente danoso exportar uma visão instrumental do Direito. Quando o Estado é cooptado por grupos autoritários, o Direito, visto em termos fundamentalmente instrumentais, não pode servir de mecanismo controlador.” (TAMANAH, 2009, p. 192)

As diferenças entre o primeiro e o segundo momentos do D&D são bem ressaltadas. O segundo momento surgiu após o fim da Guerra Fria, mas, durante esta disputa ideológica, o bloco capitalista havia de prometer crescimento econômico e, ao mesmo tempo, proteger a democracia liberal. Dessa forma, Trubek (2006, p. 82) afirma que o primeiro momento do direito e desenvolvimento foi uma espécie de resposta do capitalismo a esta demanda.

No primeiro momento, assim, há planejamento estatal e ordenação pública das atividades econômicas, empresas estatais e economias fechadas ou extensamente protegidas. Por sua vez, neste segundo momento, há mercados e ordenações privadas, privatizações, desregulação e economias abertas. Neste segundo momento, “desenvolvimento” torna-se claramente sinônimo de “crescimento econômico” (NEWTON, 2006, p. 187). Até mesmo o vocabulário se altera na passagem entre estes diferentes momentos: o termo “mercados emergentes” passa a ser preferível frente a “países em desenvolvimento”.

Podemos mencionar entre as características do segundo momento a preferência pelo neoformalismo, foco na reforma judicial, ênfase na proteção ao direito contratual e à propriedade, crença na possibilidade de transplantação jurídica rápida e independente do contexto, bem como de que seria possível a adoção de um único modelo de Estado de direito para todos os países.

Ainda em contraste com o primeiro momento, há a adoção expressa de uma teoria econômica pelo segundo momento do D&D. Trata-se da análise econômica do direito tal como propagada por professores da Universidade de Chicago, com complementações da nova economia institucional. Novamente, como aponta Newton (2006, p. 188), os Estados Unidos, incluindo professores universitários especialistas em direito econômico, se tornam o centro da discussão.

O movimento D&D sente o impacto da nova corrente econômica e transforma-se profundamente. Dessa forma, com base no que foi afirmado por Trubek (2006, p. 81), há a passagem do direito e desenvolvimento (*Law and Development*) para um conjunto de concepções jurídicas que foi associado à expressão “Estado de direito” (*Rule of Law*).

Muitos pesquisadores passaram a adotar uma abordagem derivada dessa perspectiva, a exemplo de Tamanaha (2004), cuja visão sobre o *Rule of Law* é bem representativa dos que seguem esta corrente, segundo a qual:

Uma descrição minimalista do império do direito exigiria apenas que o governo aceitasse e executasse as leis promulgadas pela autoridade política competente e tratasse seus cidadãos com o mínimo de dignidade, e que, além disso, haveria acesso a um judiciário, ou outras instâncias responsáveis pela tomada de decisões, de caráter justo e neutro (até o alcance possível) para atender às reivindicações ou resolver disputas. Esses elementos básicos são compatíveis com muitos acordos socioculturais e, não obstante os conflitos em potencial, tais elementos têm muito a oferecer aos países em desenvolvimento. (TAMANAHA, 2009, p. 197)

Pode-se entender, como faz Trubek (2006, p. 84-86), que o movimento Estado de direito, ou ROL (usando a sigla em inglês), surgiu a partir da junção de duas forças existentes a partir do fim da Guerra Fria.

A primeira delas era relacionada ao projeto para a democracia, com origens nos movimentos de direitos humanos das décadas de 1970 e 1980. Esses movimentos entendiam que uma abordagem puramente internacionalista da defesa dos direitos humanos era insuficiente para garantir a proteção efetiva destes e, assim, os ordenamentos jurídicos internos de todos os países deveriam estar comprometidos para a promoção e salvaguarda dos direitos humanos.

A segunda e mais relevante força para o segundo momento diz respeito ao projeto para o estímulo e proteção dos mercados. Como o neoliberalismo defende o livre funcionamento dos mercados, é necessário dotar os países de regras e instituições que promovam a atuação desembaraçada dos mercados, bem como o levantamento de qualquer restrição ou intervenção estatal.

Na junção das forças mencionadas acima (defesa dos direitos humanos e proteção dos mercados), percebe-se que não é suficiente a realização de privatizações e a retirada de outros mecanismos de intervenção do Estado. Assim, os teóricos e *policy makers* do segundo momento passam a defender que o próprio Estado de direito deve ser reformado para ser capaz de aproveitar dos benefícios do livre mercado, conforme mencionado por Trubek (2006, p. 85).

Os projetos de reforma denominados de “Estado de direito” (*Rule of Law*) surgem, assim, de um “curioso amálgama de mercados e democracia” (TRUBEK, 2006, p. 86). Diferentemente do primeiro momento do D&D, os projetos referidos buscaram uma alteração muito mais profunda em todos os aspectos do sistema jurídico. Apresentam, como alega Newton (2006, p. 191), um forte tom prescricional numa busca incansável pela eficiência.

No entanto, a partir dos anos 2000, surgiram críticas a esse pretense “modelo universal”, com o reconhecimento das limitações dos mecanismos de mercado. Como alegam Trubek e Santos (2006, p. 6), passou-se a perceber que, mesmo quando os mercados eram totalmente livres, geraram distorções e ineficiências e, assim, a presença do Estado seria necessária para a correção de suas falhas.

Também foram levantadas críticas ao projeto “Estado de direito”, da forma definida acima, pois se verificou que ele apresentava severas restrições na regulação econômica, além de apresentar o direito privado como uma estrutura neutra, sem efeitos distributivos. E, apesar de apresentar uma defesa aos direitos humanos, incluía entre eles o direito de propriedade.

Por fim, como o projeto Estado de direito surgiu da junção de duas forças distintas,⁵³ ele acomoda em seu interior uma série de tensões e contradições. Entre elas, Trubek (2006, p. 88-89) aponta as tensões entre formalismo e pragmatismo, constitucionalismo econômico e empoderamento democrático,⁵⁴ crescimento econômico e remediação da pobreza, eficiência e distribuição, globalização e crescimento interno.

4.3.2.1 O movimento *Law and Finance*

Nesta subseção, pretendemos estudar o movimento *Law and Finance*, por considerarmos que se trata de um exemplo de agenda de pesquisa típica do segundo momento

⁵³ A defesa de direitos humanos e o movimento de proteção da liberdade de mercado, conforme definido nesta seção, *supra*.

⁵⁴ Sobre este ponto, é interessante a seguinte afirmação de Trubek (2009b, p. 2007): “O amálgama do IDD-I favorecia fortes proteções constitucionais ou quase constitucionais para as liberdades econômicas básicas, entre elas, o direito de propriedade, a liberdade de contrato e a proteção contra regulamentações excessivas e arbitrárias. Ao mesmo tempo, enfatizava a expansão do acesso à justiça, o empoderamento popular e formas mais democráticas de governança. Em algum momento, essas duas abordagens estavam destinadas a se chocar, caso governos democraticamente eleitos decidissem regulamentar suas economias e intervir nos processos de mercado”.

do direito e desenvolvimento, com suas características de defesa ao livre mercado (sem intervenção estatal) e proteção aos direitos de propriedade.

Nos anos 1990, seguindo o segundo momento do D&D, alguns juristas e economistas passaram a aproximar o crescimento econômico com o desenvolvimento do sistema financeiro. Com essa orientação, alegavam esses autores que, quanto mais desenvolvido fosse o sistema financeiro de um país, mais crescimento econômico ele produziria (FABIANI, 2011, p. 45). Ao conjunto de estudos sobre esse tema foi conferida a denominação de *Law and Finance*⁵⁵ (ou L&F). Os principais autores participantes deste movimento são Rafael La Porta,⁵⁶ Florencio Lopez de Silanes,⁵⁷ Thorsten Beck,⁵⁸ Ross Levine,⁵⁹ Asli Demirgüç-Kunt,⁶⁰ Andrei Shleifer⁶¹ e Robert Vishny.⁶²

A abordagem da L&F é caracterizada por associar o grau de desenvolvimento dos mercados financeiros à qualidade do direito, inclusive por meio da utilização de métodos quantitativos, como afirma Fabiani (2011): “Law and Finance busca identificar quais características do direito incentivam poupadores a investir recursos em projetos que demandam financiamento de terceiros para a geração de riquezas.” (FABIANI, 2011, p. 46).

Schapiro (2010b) afirma que o surgimento do *Law and Finance* está vinculado à valorização da noção de Estado de direito (*Rule of Law*) como meio de proporcionar o desenvolvimento. De fato, a principal preocupação desses autores era a proteção aos investidores, que deveria ser garantida por meio de regras de propriedade, de disposições contratuais, objetivas e desprovidas de conceitos vagos ou ambíguos, bem como por um Poder Judiciário confiável, célere e eficaz na aplicação do direito (LA PORTA; LOPEZ DE SILANES; SHLEIFER, 1996).

Outra importante característica do *Law and Finance* é a comparação da qualidade do direito em diferentes países, com base em critérios eleitos pelos autores do movimento, e,

⁵⁵ Também título do artigo publicado por La Porta, Lopez de Silanes e Shleifer (1996).

⁵⁶ Professor na Tuck School of Business, da Dartmouth College, em Hanover, New Hampshire, EUA.

⁵⁷ Professor da EDHEC Business School, em Paris, França.

⁵⁸ Atualmente professor da Universidade de Tilburg, na Holanda. Trabalhou no Banco Mundial.

⁵⁹ Professor da Haas School of Business, da Universidade da Califórnia, EUA.

⁶⁰ Diretora de Políticas de Desenvolvimento na Vice-Presidência de Desenvolvimento Econômico do Banco Mundial.

⁶¹ Professor do Departamento de Economia da Universidade de Harvard.

⁶² Professor da Booth School of Business da Universidade de Chicago.

após essa comparação, os ordenamentos jurídicos dos países são classificados quanto às respectivas tradições jurídicas (*i.e.*, *common law* ou *civil law*). Esse tipo de comparação desemboca no argumento de origem,⁶³ que em resumo afirma que a qualidade de um ordenamento jurídico está vinculada à sua tradição jurídica de origem. Por exemplo, países de *common law* oferecem maior proteção aos acionistas e, por esse motivo, o mercado de capitais é mais desenvolvido nestes países. Podemos encontrar este tipo de análise em La Porta, Lopez de Silanes e Shleifer (1996).

A partir dessas premissas, a *Law and Finance* analisa esquematicamente os ordenamentos jurídicos de diferentes países, criando um ranking de proteção aos credores, e, após isso, organiza os países segundo a tradição jurídica: países de *common law* e países de *civil law*. Estes ainda se subdividem em *civil law* de origem francesa, de origem alemã e de origem nórdica (LA PORTA; LOPEZ DE SILANES; SHLEIFER, 1996).

Um exemplo de análise da *Law and Finance* ressaltado por Schapiro (2010b) diz respeito ao sistema financeiro. Segundo La Porta, Lopez de Silanes e Shleifer (1996), na ausência de proteção jurídica adequada aos direitos de propriedade e de crédito no sistema financeiro, o custo de uma gestão oportunista tende a ser reduzido, o que causaria uma vulnerabilidade aos investidores. Estes, por sua vez, adotariam atitudes de autopreservação, tais como a indisponibilidade de participar das operações financeiras ou a precificação exagerada dos recursos disponibilizados, o que implicaria um funcionamento deficiente dos mercados de crédito e de capitais (SCHAPIRO, 2010b, p. 225).

Dessa forma, para a obtenção da melhor eficiência no mercado financeiro, seria imprescindível a existência de uma proteção efetiva a credores e acionistas (LA PORTA; LOPEZ DE SILANES; SHLEIFER, 1996). Prosseguindo o argumento da *Law and Finance*, naqueles países em que a proteção aos direitos de propriedade e de crédito são deficientes, haveria uma maior presença do Estado no setor financeiro, como uma forma subótima, para compensar a ineficiência do setor privado criada em função da baixa proteção fornecida pelo Estado de direito ou *Rule of Law*.⁶⁴ Outro exemplo de compensação seria a previsão de

⁶³ “[...] Assim, dependendo do contexto, a discricionariedade pode ser tomada como positiva (países de *common law*) ou como negativa (países de *civil law*), uma vez que se entende que na *common law* ela é parte do sistema e o constitui, enquanto na *civil law* pode representar um risco à lógica estabelecida por uma lei ou por um código” (FABIANI, 2011, p. 53).

⁶⁴ Ver La Porta, Lopez de Silanes e Shleifer (2000).

distribuição obrigatória de dividendos no direito francês. Isso representaria, segundo a *Law and Finance* (LA PORTA; LOPEZ DE SILANES; SHLEIFER, 2000), uma solução subótima (*second best*) adotada em função das supostas fragilidades do próprio direito francês, conforme conclui Schapiro (2010a, p. 48).

Desde a criação do projeto *Doing Business* pela Vice-Presidência para o Desenvolvimento do Setor Privado do Banco Mundial,⁶⁵ a literatura da *Law and Finance* passou a desempenhar papel de destaque no campo prático das reformas jurídicas, já que seus métodos de mensuração da qualidade do direito foram adotados para embasar pesquisas comparativas sobre ambiente de negócios nos países membros do Banco Mundial (FABIANI, 2011, p. 51). Também exerceu influência internamente no Brasil, como podemos ver da análise feita por Bacha e Oliveira Filho (2007).

No entanto, contra a postura da literatura *Law and Finance* é possível apresentar algumas críticas. Em primeiro lugar, como alega Fabiani (2011, p. 106), há uma confusão entre o que é descrição e o que é prescrição em suas análises. Além disso, a análise das diferentes tradições jurídicas existentes entre os diferentes países beira a caricatura (FABIANI, 2011, p. 107), ao afirmar, por exemplo, que há discricionariedade plena dos juízes de *common law* e vinculação absoluta dos juízes da *civil law* à lei, como se todas as regras existentes em países de *common law* fosse derivado diretamente de *case law* e como se não existissem leis e códigos também nestes países (FABIANI, 2011, p. 108).

Também é criticável o fato de a *Law and Finance* fundamentar suas análises em dados colhidos nos anos 1990, o que enfraquece suas conclusões, considerando que resultados diferentes podem surgir se outras bases de dados forem utilizadas.⁶⁶ Além disso, os postulados da *Law and Finance* levam a concluir que qualquer interferência do Estado no mercado conduz a produção de ineficiências capazes de comprometer o desempenho das economias (SCHAPIRO, 2010a, p. 87).

⁶⁵ Para maiores informações sobre o projeto, ver: DOING BUSINESS PROJECT. Disponível em: <<http://www.doingbusiness.org>>. Acesso em 18 mar. 2013.

⁶⁶ “Adotando uma estratégia de pesquisa de corte longitudinal, um estudo de Rajan e Zingales, por exemplo, reúne dados de desenvolvimento do mercado de capitais de vários países para o período de 1913 a 1999. Esses dados permitem observar que o mercado de capitais francês, antes da Segunda Guerra Mundial, era muito mais desenvolvido que o dos EUA. Ao longo da segunda metade do século XX, contudo, essa situação se inverteu, a despeito de a variável tradição jurídica ter permanecido constante” (FABIANI, 2011, p. 109).

Por fim, entendemos que a capacidade de persuasão da *Law and Finance* foi reduzida na medida em que o segundo momento do direito e desenvolvimento chegou a seu fim, o que abriu caminho para novas possibilidades de análises e entendimentos.

4.3.3 O terceiro momento do direito e desenvolvimento

Após a superação das críticas ao segundo momento do D&D e seu declínio, que coincide com o declínio do pensamento neoliberal no início dos anos 1990, tem-se o aparecimento do terceiro momento do direito e desenvolvimento, o qual também é denominado por Trubek e Santos (2006) de “novo direito e desenvolvimento” (*New Law and Development*). Apesar de estar numa fase de formação, é possível traçar algumas características comuns ao momento vivido pela doutrina do direito e desenvolvimento. De fato, este momento encerra um aglomerado de diferentes ideias sobre a relação entre as regras jurídicas e o crescimento econômico.

No terceiro momento, reconhece-se expressamente que os mercados possuem falhas e que apenas com a presença do Estado essas falhas poderiam ser corrigidas. Além disso, também há o reconhecimento de que “desenvolvimento” significa mais que “crescimento econômico”, devendo a expressão abranger dimensões correspondentes às liberdades e às capacidades humanas (TRUBEK; SANTOS, 2006, p. 7-8). Também se percebe que não há um modelo jurídico universal e avançado (ou uma “receita única” de reformas), e que os contextos locais são importantes para o sucesso de determinada reforma jurídica. Assim, o direito passa a ser visto como um fim em si mesmo, e as reformas jurídicas propostas por instituições financeiras internacionais ou mesmo pelos *policy makers* nacionais são justificados independentemente de sua vinculação com o crescimento econômico.

O terceiro momento do D&D foi capaz de surgir apenas com o reconhecimento das falhas e limitações do neoliberalismo. É, portanto, uma reação ao pensamento neoliberal. Dentro dos estudos econômicos sobre o desenvolvimento econômico também houve a percepção de que o direito seria essencial para a formatação de mercados, para a regulação de atividades diante de falhas de mercado, bem como para fornecer instrumentos de amparo social (TRUBEK; SANTOS, 2006, p. 11). As mencionadas críticas ao neoliberalismo aprofundaram a análise do Consenso de Washington, levantando dúvidas sobre os programas de reforma jurídica então em andamento com base neste paradigma.

Ainda é possível perceber no terceiro momento do D&D alterações nas políticas de promoção ao desenvolvimento, com o desencorajamento de reformas abruptas e totalizantes (TRUBEK, 2006, p. 90). Nesse sentido, é possível perceber uma mudança na atuação do Banco Mundial e outras instituições financeiras internacionais e agência de promoção do desenvolvimento, com a ampliação dos objetos dos programas financiados.

Um exemplo dessa alteração é a Estrutura de Desenvolvimento Abrangente (Comprehensive Development Framework – CDF), que é uma nova abordagem a projetos de promoção do desenvolvimento lançada pelo Banco Mundial, no final dos anos 1990, pelo então presidente James Wolfensohn. Nessa abordagem do Banco Mundial, o desenvolvimento é compreendido para além dos aspectos econômicos e tenta abarcar preocupações sociais e de direitos humanos. Como é apontado por Santos (2006, p. 268): “a redução da pobreza, ou melhor, a liberdade da pobreza, é introduzida como parte central da estratégia”.

Além disso, no terceiro momento do D&D deixa-se de entender o direito privado como uma ferramenta neutra, sem quaisquer efeitos distributivos entre os diferentes agentes econômicas, que possuiriam absoluta liberdade de agir. Como afirmam Trubek e Santos: “Este esforço para demonstrar que o direito privado, bem como intervenções regulatórias, possuem consequências distributivas se funde com a crítica das tendências neoliberais de ocultar questões distributivas na doutrina do desenvolvimento em geral.” (TRUBEK; SANTOS, 2006, p. 17, tradução livre)

Percebe-se, assim, o abandono da ideia presente no segundo momento, segundo a qual seria possível criar, por meio de regras jurídicas, condições uniformes para os agentes econômicos, ao se perceber que tal alegação encerra uma série de pressupostos problemáticos. Segundo Newton (2006, p. 197), esses pressupostos seriam a neutralização do elemento político em função do elemento técnico, e a redução da instabilidade e indeterminação na aplicação das normas.

Segundo Newton (2006, p. 198), no terceiro momento as decisões do Poder Judiciário passam a ser percebidas como tão coercivas e intervencionistas quanto aquelas do direito regulatório de autoridades estatais. Ainda nos termos de Newton (2006), essa crítica surge da

percepção de que o formalismo adotado pelo Estado de direito neoliberal, seja na esfera pública seja na esfera privada, possuía uma visão muito estreita do que seria a Jurisdição.

Neste momento do D&D também surgem as críticas quanto à elevação da eficiência⁶⁷ como parâmetro superior a outros valores para as reformas jurídicas. Essas críticas afirmam, conforme demonstrado por Newton (2006, p. 199-200), que análises de eficiência não determinam soluções únicas para a determinação das normas jurídicas e que, na busca de situações com melhor eficiência, o direito privado nem sempre é preferível ao direito regulatório. Além disso, reduzir o foco das regras jurídicas à busca da eficiência, acarreta a perda de outros efeitos e funções que o direito pode possuir. Por exemplo, uma norma pode ser formatada a fim de dividir o poder e a autoridade (RITTICH, 2006, p. 250-251). Ainda sobre as críticas à eficiência, Newton (2006, p. 200) conclui que a defesa do formalismo e da eficiência do segundo momento do D&D tinha a função de, por meio do direito, reduzir a pluralidade das opções sociais e políticas para o desenvolvimento.

⁶⁷ Conforme Coote e Ulen (2010, p. 38) afirmam: “Diz-se que um processo de produção é eficiente quando qualquer uma das duas condições seguintes está em vigor: 1. Não é possível gerar a mesma quantidade de produção usando uma combinação de insumos de custo menor, ou 2. Não é possível gerar mais produção usando a mesma combinação de insumos. [...] Diz-se que uma determinada situação é Pareto eficiente ou alocativamente eficiente se é impossível mudá-la de modo a deixar pelo menos uma pessoa em situação melhor (na opinião dela própria) sem deixar outra pessoa em situação pior.”

5 O DIREITO E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

No capítulo 4, apresentamos em resumo os principais debates sobre a relação entre direito e desenvolvimento econômico, em especial como essa discussão vem evoluindo no interior do movimento direito e desenvolvimento (D&D). Foram expostas, assim, as principais características e transformações na história do movimento D&D.

Neste capítulo 5, pretendemos analisar, com alguns exemplos, como o movimento “direito e desenvolvimento” tem encontrado reflexos na doutrina jurídica nacional. A escolha dos autores ocorreu tendo por base a sua filiação, ora expressa ora tácita, ao movimento “direito e desenvolvimento”.

Desta forma, foram selecionados Fabiani (2011), com seu estudo sobre as reformas jurídicas no Brasil, objetivando demonstrar que o discurso encontrado no D&D é capaz de influenciar efetivamente as políticas públicas e as reformas jurídicas no Brasil; Schapiro (2010a; 2010b), sobre o financiamento de empresas, com a finalidade de apresentar as modificações e permanências de uma organização específica; e Coutinho (2010; 2012), sobre programas de transferência de renda, visando à diminuição da desigualdade econômica na sociedade brasileira.

5.1 A análise das reformas jurídicas

Emerson Fabiani⁶⁸ (2011, p. 17) afirma que sua análise é uma crítica ao marco teórico da nova economia institucional de Douglass North⁶⁹ e da literatura *Law and Finance*.⁷⁰ A partir desses marcos teóricos, Fabiani (2011) analisa as reformas no mercado de crédito⁷¹ e no direito bancário feitas no Brasil entre 1998 e 2006, orientadas, em diferentes momentos, pelo Projeto Juros e Spread Bancário – PJSB, do Banco Central do Brasil, e pelas Reformas Microeconômicas e Crescimento de Longo Prazo – RMCLP, da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda.

⁶⁸ Emerson Ribeiro Fabiani é doutor em direito pela Universidade de São Paulo – USP e coordenador executivo da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

⁶⁹ Ver capítulo 2.

⁷⁰ Ver capítulo 4.

⁷¹ “Mercado de crédito” é definido por Fabiani (2011, p. 33) como o “segmento de livre mercado de crédito, aquele em que os bancos têm liberdade para fixar taxas de juros que remuneram o aplicador dos recursos”.

Ambos os projetos mencionados por Fabiani (PJSB e RMCLP) tinham como objetivo a ampliação do mercado de crédito, com redução de juros, a fim de proporcionar o desenvolvimento econômico. São iniciativas do governo para melhorar a situação do setor financeiro, em razão de o diagnóstico do setor apontar um mercado de crédito brasileiro pouco desenvolvido, mesmo em comparação com países que apresentam níveis similares de desenvolvimento.

De acordo com Fabiani (2011, p. 28-29), na década de 1990, três eventos sinalizaram uma reversão do quadro: (1) estabilização dos preços, com o Plano Real; (2) maior abertura do sistema financeiro; (3) mudanças no tripé da política econômica. Contudo, ao se reduzir a inflação, o Plano Real⁷² extinguiu as receitas de *floating*, que se originavam da aplicação das receitas em trânsito no banco. Essa prática era muito lucrativa para o setor bancário, tanto que por décadas os bancos se organizaram para maximizá-las, deixando em segundo plano as atividades de concessão de crédito.

Sem as mencionadas receitas inflacionárias, houve uma expansão do crédito, que foi abruptamente encerrada após a crise do México, em 1995, em razão das medidas adotadas pelas autoridades monetárias brasileiras para evitar a propagação da crise, entre elas, o aumento de 20% para 60% dos juros ao ano para a concessão de crédito e um agressivo programa de consolidação bancária, o que resultou em uma redução abrupta da concessão de créditos.

Durante a década de 1990, as autoridades brasileiras se propuseram a realizar a abertura do mercado bancário brasileiro para instituições financeiras estrangeiras, sob a justificativa de que a entrada de bancos estrangeiros aumentaria a concorrência no setor e, assim, aumentaria a oferta de crédito. No entanto, a abertura não provocou mudanças significativas na forma de atuação do mercado, pois, segundo Fabiani (2011, p. 31), os bancos estrangeiros passaram a explorar o mercado brasileiro nas condições então existentes.

Para Fabiani (2011, p. 32), a partir dos anos 2000, os diagnósticos para o baixo desenvolvimento do setor bancário passam a apontar a existência de falhas institucionais, tais

⁷² Conjunto de medidas do governo federal anunciadas no final de 1993 e efetivas em junho de 1994, com a finalidade de realizar a estabilização econômica no Brasil. Para mais informações, consultar: BRASIL. Ministério da Fazenda. **Plano Real**. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/real/planreal.asp>>. Acesso em: 18 mar. 2013.

como a debilidade do regime de proteção do investidor e a incapacidade do sistema judiciário de fazer valer contratos.

Com esse novo diagnóstico, o direito passa a ser considerado uma variável importante no desenvolvimento econômico. A racionalidade lógico-formal das regras jurídicas e sua previsibilidade para os agentes econômicos são, assim, elementos constitutivos de uma economia bem-sucedida e aptos para o desenvolvimento do mercado de crédito, como da economia em geral.

Levando em consideração a relevância que o direito assume na promoção do mercado de crédito, as principais reformas analisadas por Fabiani (2011) são: (a) aumento do alcance da alienação e da cessão fiduciárias; (b) reconhecimento do acordo para a compensação de pagamentos, no sistema de pagamentos brasileiro e no mercado de balcão; (c) previsão legal do crédito consignado em folha de pagamento; (d) reforma da lei de falências; (e) racionalização dos processos judiciais. Sobre essas reformas, serão feitos alguns comentários a seguir.

a) Mudanças na alienação fiduciária

Conforme definido pela doutrina:

[a] alienação fiduciária em garantia consiste na transferência feita pelo devedor ao credor da propriedade resolúvel e da posse indireta de um bem infungível (CC, art. 1.361) ou de um bem imóvel (Lei n. 9.514/97, arts. 22 a 33), como garantia de seu débito, resolvendo-se o direito do adquirente com o adimplemento da obrigação, ou melhor, com o pagamento da dívida garantida. (CHALHUB, 2000, p. 222)

A alienação fiduciária, introduzida pela Lei n. 4.728, de 1965, foi alterada pela Medida Provisória n. 2.160, de 2001, com o objetivo de encerrar discussões sobre o alcance da alienação fiduciária, estipulando de modo inequívoco que também os bens móveis fungíveis eram passíveis de serem alienados fiduciariamente. Contudo, o Novo Código Civil, editado posteriormente, em 2002, definiu propriedade fiduciária como propriedade resolúvel de coisa móvel fungível. Isso tornou necessária a edição da Lei n. 10.931, de 2004, que reafirmou a alienação fiduciária de coisas móveis fungíveis.

Esta reforma teve por fundamento o fato de que a alienação fiduciária é vista por credores como uma das formas de garantia que mais segurança dá aos contratos de crédito bancário. Assim, na visão de Fabiani (2011), a MP n. 2.160, de 2001, e a Lei n. 10.931, de 2004, tiveram por finalidade: (i) diminuir riscos de contestação judicial; (ii) ampliar as possibilidades de utilização da alienação fiduciária, ao incluir também os bens móveis; (iii) dispensar o envolvimento do poder judiciário na realização da garantia; (iv) garantir que o objeto de cessão fiduciária ficasse na posse direta e indireta do credor; e (v) disseminar o uso da alienação fiduciária, por conter uma garantia autoliquidável, que reduz o risco na concessão de crédito.

b) Reconhecimento de acordo para a compensação de pagamentos

Conforme a explicação de Fabiani (2011, p. 70-71), no mercado financeiro, em especial nas operações com derivativos, é comum a vigência de vários contratos em que as mesmas partes figuram ora como credores ora como devedores. No decurso do prazo dos contratos, as partes se alternam nas posições de devedor e de credor. Normalmente, essas obrigações são paulatinamente cumpridas pelas partes. Contudo, se uma delas se torna insolvente, a parte solvente pode ser obrigada a adimplir todas as obrigações pendentes, em razão do vencimento antecipado das obrigações devido à inadimplência, independentemente dos créditos futuros com a empresa em situação de insolvência, e isso aumenta os riscos de operação do sistema financeiro. Para tratar desse assunto, o art. 30 da Medida Provisória n. 2.192, de 2001, prevê a possibilidade de acordo para a compensação e liquidação de obrigações no âmbito do Sistema Financeiro Nacional.

A racionalidade da reforma é essencialmente a preservação do equilíbrio sistêmico do setor financeiro, pois se trata de um mecanismo que busca evitar que a crise de insolvência de um agente contamine outros participantes. É interessante observar a conclusão de Fabiani (2011) sobre o papel do direito nesta circunstância:

Ao limitar a discricionariedade do agente na escolha de contratos a serem cumpridos, o direito é usado como meio para restringir as alternativas de comportamento que possam ser prejudiciais às expectativas econômicas, ainda que se admita a impossibilidade de se antever todos os comportamentos futuros dos indivíduos. (FABIANI, 2011, p. 73)

c) Crédito consignado em folha de pagamento

Criado pela Lei n. 10.820, de 17 de dezembro de 2003, diz respeito a um novo instrumento de crédito, com baixo risco de inadimplência. Trata-se de um empréstimo cujas parcelas de pagamento são deduzidas diretamente da folha de pagamento de uma pessoa.

Na interpretação de Fabiani (2011, p. 76), esse mecanismo de concessão de crédito possui três vantagens: (a) reduzida assimetria de informação entre credor e devedor, (b) impossibilidade de o devedor priorizar outras obrigações em detrimento do empréstimo, (c) baixos custos administrativos associados à operação. Assim, ao prever esse instrumento em lei, facilita-se sua aplicação com ganhos de eficiência e de previsibilidade.

d) Reforma da lei de falências

Por sessenta anos, as falências no Brasil foram regidas pelo Decreto-Lei n. 7.661, de 1945, que era taxado de “anacrônico, excessivamente rígido e com mecanismos inadequados para lidar com situações de insolvência de grandes empresas” (FABIANI, 2011, p. 78). Com o objetivo de modernizar o procedimento de recuperação de empresas, foram promulgadas a Lei n. 11.011, de 2004, e a Lei Complementar n. 118, de 2005. Fabiani (2011, p. 78) entende que um dos principais objetivos foi conferir prioridade ao pagamento de créditos que possuem garantia real. Sobre as reformas efetivadas no direito de falências brasileiro, Fabiani (2011, p. 85-86) compara os resultados da análise da literatura *Law and Finance*, em La Porta, Lopez de Silanes e Shleifer (1996), com o resultado do processo legislativo brasileiro.

Com base em La Porta, Lopez de Silanes e Shleifer (1996, p. 22-27), podemos afirmar que, segundo a *Law and Finance*, para que o procedimento de recuperação de empresas seja considerado apropriado ao desenvolvimento do setor financeiro, deve possuir, em resumo, as seguintes características: (i) prioridade aos credores com garantias reais; (ii) afastamento do devedor da gestão da empresa; (iii) ausência de congelamento automático dos ativos; e (iv) existência de restrições para os requerimentos de recuperação.

Por sua vez, o resultado do processo legislativo brasileiro apresenta uma forte correlação com apenas um dos indicadores apontados acima, qual seja, a “previsão de restrições para entrar em recuperação, tais como a necessidade de haver consentimento dos

credores” (FABIANI, 2011, p. 85). Quanto aos outros indicadores, essa relação não é clara, apesar de existirem pontos em comum. Conforme afirma Fabiani (2011):

(i) há suspensão automática das ações e execuções contra empresas em recuperação ou falidas, o que cria um impedimento para que os credores com garantias tomem posse dos bens que respaldam seus créditos; (ii) os credores com garantia real não têm prioridade no recebimento de seus créditos no processo de falência, pois ocupam a segunda posição na classificação dos credores da massa falida, atrás dos credores trabalhistas; e (iii) os administradores da empresa em dificuldades permanecem na gestão durante o processo de recuperação. (FABIANI, 2011, p. 85-86)

Dessa forma, Fabiani (2011, p. 86) conclui que, apesar de existir “um alto grau de correspondência” entre as medidas propostas pelo Banco Central, por meio do PJSB, e as regras prescritas pela *Law and Finance*, o mesmo não ocorreu com a legislação sobre direito de falências.

e) Racionalização dos processos judiciais

O objeto principal das reformas realizadas era a remoção dos obstáculos procedimentais que provocam congestionamento no Poder Judiciário (FABIANI, 2011, pp. 89-90). Exemplo disso é o processo de execução, o qual, antes da reforma, consistia em um novo processo que exigia realização de diversas fases processuais, como uma nova petição inicial, uma nova citação, entre outros. Após a Lei n. 11.232, de 2005, passa a existir uma fase de execução de sentença, que não depende do ajuizamento de nova ação (ação de execução) nem de uma nova citação.

No sistema recursal, o objetivo das reformas foi reduzir a grande quantidade de recursos interpostos para as instâncias superiores e o grande volume de recursos versando sobre o mesmo assunto no STF. Nos termos da análise de Fabiani (2011, p. 94), pode ser percebido que o objetivo das reformas era aumentar o *enforcement* judicial dos direitos privados, bem como aumentar a celeridade do processo judicial e a previsibilidade das decisões do Poder Judiciário.

Em todas as reformas estudadas por Fabiani (2011, p. 100), o autor observa grande influência do ideário do Banco Mundial nos documentos orientadores da reforma no período estudado, o PJSB e as RMCLP. Por exemplo, o Banco Mundial associa a redução do custo do

crédito ao crescimento econômico e à redução da pobreza. Fabiani (2011, p. 113 *et seq.*) critica de forma contundente a concepção de direito que subjaz à análise do Banco Mundial, bem como no PJSB e nas RMCLP, que embasaram, entre outras, as reformas no processo civil.

Essa concepção é nomeada por Fabiani (2011, p. 113) como “direito da dotação institucional” (ou DDI). Nessa concepção, o direito seria um fator exógeno ao funcionamento dos mercados, um pressuposto para que haja crescimento econômico.

Ainda, o DDI pretende extrapolar as características dos ordenamentos jurídicos de países desenvolvidos para todos os demais países, pois se considera nessa concepção que apenas um sistema jurídico com as mesmas características dos países ricos seria capaz de propiciar desenvolvimento.

Por fim, a última crítica levantada por Fabiani (2011, p. 116-117) ao DDI é a despolitização da mudança jurídica, pois entende que esta concepção de direito acarreta uma tecnicização do debate — o direito correto seria aquele que mais bem atende aos mercados — apontando um caminho único para a mudança institucional.

5.2 O direito e o financiamento para o desenvolvimento

O objeto do trabalho de Schapiro⁷³ (2010a) é o funcionamento do sistema financeiro, ao qual compete a captação e realocação de recursos em outras atividades econômicas, com a finalidade de gerar maiores rendas (SCHAPIRO, 2010a, p. 31). A importância da análise do financiamento de empresas, conforme SCHAPIRO (2010a, p. 32-33), está no fato de que toda atividade empresarial precisa de condições financeiras para sua existência. Normalmente, as empresas utilizam dois mecanismos de obtenção de recursos, ou (i) seus recursos internos ou (ii) a captação externa, por meio de instrumentos de financiamento, que podem se subdividir em dois tipos: (a) a assunção de dívidas (empréstimos); e (b) a abertura da sociedade para ingresso de novos sócios.

⁷³ Mario Gomes Schapiro é mestre e doutor em direito econômico pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, e professor da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

Os instrumentos que permitem o financiamento das empresas são regulados pelo direito e, assim, a compreensão de seu correto funcionamento é essencial para o estímulo da atividade empresarial e também para a promoção do desenvolvimento. Entre os mecanismos jurídicos relevantes para o financiamento corporativo estão: (i) a definição dos elementos constitutivos de uma empresa; (ii) os limites da responsabilidade dos administradores; (iii) os mecanismos de capitalização das sociedades; (iv) os procedimentos de solução de controvérsias e (v) as regras de falência e de recuperação dos ativos. Schapiro (2010a, p. 36) argumenta que essas ferramentas podem ser agrupadas em dois tipos: os dispositivos regulatórios e os dispositivos de governança corporativa (ou regulação institucional).

Sobre a organização do sistema financeiro, segundo Schapiro (2010a, p. 59-60), existiriam dois modelos clássicos: (i) o anglo-saxão, baseado no mercado de capitais; e (ii) o nipo-germânico, baseado nos bancos e no mercado de crédito. No modelo anglo-saxão, a tarefa de financiamento corporativo é atendida pelo funcionamento do mercado de capitais. Por outro lado, no modelo nipo-germânico, os bancos exercem primordialmente a função de financiamento, inclusive mediante a participação no capital social das empresas financiadas (SCHAPIRO, 2010a, p. 64).

No entanto, os modelos apresentados acima não seriam capazes de explicar a formação do sistema financeiro de países subdesenvolvidos, que possuem uma forte presença do Estado, que atua como mobilizador de poupanças privadas (SCHAPIRO, 2010a, p. 71). O fundamento dessa característica é a dificuldade de captação de recursos para investimentos de longo prazo, como aconteceu com o caso brasileiro em que: “A insuficiência de seu sistema financeiro privado constituiu-se em um entrave para a consecução de uma trajetória bem sucedida de desenvolvimento.” (SCHAPIRO, 2010a, p. 77)

A fim de contornar essas dificuldades geradas pela insuficiência do setor financeiro privado, os países em desenvolvimento utilizam alguns instrumentos de aglutinação e alocação de recursos, entre eles a constituição de bancos de desenvolvimento. Estas entidades são agentes financeiros, normalmente estão sob o controle estatal, e foram criadas com a finalidade de prover a concessão de empréstimos de longo prazo.

A presença da mobilização estatal de recursos acaba, assim, tornando-se uma característica comum às economias em desenvolvimento. A superação das falhas de mercado

no sistema financeiro em países subdesenvolvidos tem sido feita principalmente pela propriedade estatal,⁷⁴ ou seja, mediante a regulação institucional (SCHAPIRO, 2010a, p. 84), como afirmado pelo autor:

Nessa medida, a propriedade pública pode ser entendida como uma forma de regulação econômica que garante ao Estado um controle da organização financeira, para com isso programar o direcionamento dos recursos, conforme as necessidades dos programas de desenvolvimento. (SCHAPIRO, 2010a, p. 93).

O Brasil também utilizou esta ferramenta para a concessão de crédito de longo prazo. Em 1952, por meio da Lei n. 1.628, de 20 de junho de 1952, o governo criou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). No ano de 1982, o banco passou a ser denominado de Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Podemos afirmar, com base em Schapiro (2010a, p. 266), que o banco teve grande importância como ferramenta do desenvolvimentismo brasileiro, inclusive com atuação fundamental no Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento. No período desenvolvimentista de 1950 a 1980, houve uma forte intervenção do Estado na economia, com direcionamento de recursos para setores produtivos, e o BNDES foi o agente financeiro estatal que garantiu os recursos de longo prazo para as empreitadas industriais (SCHAPIRO, 2010a, p. 266).

Contudo, com fim do ciclo desenvolvimentista,⁷⁵ o setor financeiro foi objeto de reestruturação, o que incluiu uma série de privatizações e de estímulos à eficiência operacional, com adoção de condutas e regras de governança semelhantes às de instituições privadas. Concomitantemente às privatizações do setor financeiro, houve uma ampliação da participação de instituições financeiras estrangeiras no mercado nacional (SCHAPIRO, 2010a, p. 268-271). A finalidade declarada dessas reformas, conforme Schapiro (2010a), era garantir que o mercado se tornasse a principal fonte de recursos para empresários, reduzindo a dependência dos agentes estatais.

⁷⁴ Como vimos acima, o movimento *Law and Finance* critica seriamente a presença estatal no setor financeiro, que representaria uma alternativa institucional subótima, utilizando, ainda, um típico argumento de origem: se países de tradição de *civil law* possuem maior presença de bancos estatais no setor financeiro é porque possuem mecanismos insuficientes.

⁷⁵ Ver capítulo 1.

Ao lado do setor bancário, o mercado de capitais brasileiro passou por reformas, com a mesma finalidade: ampliar as fontes de financiamento do setor produtivo. Essas alterações estão presentes na Lei n. 10.303, de 2001, que constitui o novo marco regulatório para as operações em bolsa, altera regras de governança societária e confere maior proteção aos acionistas minoritários, a fim de conferir um maior equilíbrio de forças nas companhias. Além das mudanças legislativas, houve inovações no ambiente de autorregulação, com o lançamento dos mercados de nível 1, nível 2 e do Novo Mercado⁷⁶ (SCHAPIRO, 2010a, p. 272).

Schapiro (2010a) também analisa as mudanças das ferramentas do BNDES para sua adaptação a uma economia baseada na informação, incluindo formas de financiamento de empresas sementes, pois tais empresas não dispõem dos elementos necessários para a obtenção de recursos com os instrumentos de financiamento clássicos, bem como por apresentarem um déficit de gestão, “já que seus fundadores são originariamente pesquisadores e não propriamente administradores de empresa, o que aumenta a sensação de risco dos investidores” (SCHAPIRO, 2010a, p. 173). Contudo, para os fins desta dissertação, cumpre analisar as alterações institucionais no setor financeiro e as adaptações do BNDES.

A partir de 2004, podemos assistir a uma retomada da política industrial, com o lançamento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE),⁷⁷ que elegeu quatro setores prioritários: (i) softwares, (ii) bens de capital, (iii) fármacos e medicamentos e (iv) semicondutores. Para a conformação da ordem jurídica à nova política industrial, foram publicadas a Lei n. 10.973, de 2004, conhecida como Lei da Inovação, a Lei nº 11.080, de 2004, que dispõe sobre a criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI, e a Lei n. 11.196, de 2005, normalmente referida como Lei do Bem, formando os novos macrofundamentos jurídico-institucionais, como denominado por Schapiro (2010a, p. 245). Esta nova política industrial precisava definir qual seria a fonte de financiamento para a execução dos projetos que compõem a política. Nesse contexto, a análise de Schapiro (2010a) aponta que o financiamento estatal permaneceu relevante.

⁷⁶ São características necessárias das empresas participantes do Novo Mercado: (a) conselho de administração deve possuir no mínimo 20% de representantes independentes; (b) 25% das ações devem ser livremente negociadas no mercado (*free float*); (c) apenas ações com direito a voto; e (d) *tag along* superior ao previsto em lei (100%).

⁷⁷ A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) foi lançada em 31 de março de 2004 com o objetivo de fortalecer e expandir a base industrial brasileira por meio da melhoria da capacidade inovadora das empresas.

Com relação ao setor financeiro privado, após todas as reformas e privatizações feitas no decurso dos anos 1990, seria imaginável uma mudança do arranjo institucional brasileiro. Os bancos públicos, contudo, continuam exercendo papéis relevantes no setor financeiro, principalmente na provisão de recursos de longo prazo (SCHAPIRO, 2010a, p. 274), indicando uma persistência do modelo institucional, conforme demonstram os dados apontados por Schapiro (2010a, p. 275): “Entre 2003 e 2005, por exemplo, o volume de crédito franqueado às pessoas físicas cresceu de 37,9% para 47,2%, ao passo que o crédito dirigido às pessoas jurídicas decresceu de 62% do total, para 52,8%.”

Schapiro (2010a, p. 276-277) sugere, assim, existir uma segmentação qualitativa do crédito, com os bancos privados atuando na oferta de crédito de baixo risco e curto prazo e os bancos públicos na oferta de crédito de longo prazo de maturação, com maior risco. Isso seria indicativo da dificuldade do setor privado de se consolidar no mercado bancário como provedor de empréstimos de longo prazo.

Por sua vez, o mercado de capitais também não foi capaz de suprir os recursos necessários para o financiamento corporativo. Mesmo com as reformas jurídico-institucionais, a atuação do mercado de capitais tem apresentado grandes oscilações e instabilidade em seu desempenho (SCHAPIRO, 2010a, p. 278).

Conforme afirma Schapiro (2010a, p. 283), o comportamento do setor financeiro brasileiro seria, assim, uma evidência de equívoco das teses defendidas pela *Law and Finance*,⁷⁸ segundo as quais os países, premidos pela concorrência internacional em um mundo globalizado, adotariam as melhores instituições, *i.e.*, aquelas dos países ricos, a fim de tentar atrair capitais estrangeiros.

Dessa forma, apesar das reformas feitas no setor durante os anos 1990 e começo dos anos 2000, o modelo institucional se baseou no financiamento estatal para empréstimos com longos prazos de maturação. A permanência deste modelo no Brasil, como alega Schapiro (2010a, p. 286), contraria as teses de uniformização institucional. Sobre este assunto, Schapiro (2010a) alega que:

⁷⁸ Ver capítulo 4.

[...] O argumento da persistência sugere que os arranjos institucionais são relativamente rígidos e que as suas alterações não sucedem livre de constrangimentos. As alterações são dependentes da trajetória (*path dependent*). [...] Este ambiente jurídico-institucional, por sua vez, reforça as posições e os interesses incrustados em seus elementos constitutivos, consolidando tais posições. [...] É como se as mudanças institucionais fossem circunscritas às margens dos correspondentes dutos históricos. Isso significa que as estruturas de propriedade e os estilos de regulação incidentes sobre agentes em um dado contexto condicionam a forma de sua organização e o respectivo regime normativo no período subsequente. (SCHAPIRO, 2010a, p. 286)

A partir destes elementos, Schapiro (2010a, p. 290) conclui que o sistema financeiro brasileiro, como qualquer sistema de governança, possui elementos complementares e forma uma cultura própria, o que dificulta a alteração das propriedades funcionais de um arranjo institucional, mesmo na presença de reformas jurídico-institucionais.

Portanto, com relação a operações de longo prazo e de alto risco, o padrão de governança corporativa continua com forte presença dos bancos públicos e, em especial, do BNDES, que tem se adaptado às diferentes atuações do Estado por meio de criação e utilização de novas ferramentas no setor financeiro (SCHAPIRO, 2010a, p. 295). Como argumenta o autor, a título de conclusão:

Uma vez afastada a régua estreita da *Law and Finance*, o banco de desenvolvimento e a atuação financeira do Estado deixam de ser entendidos como um desvio e passam, então, a ser compreendidos como uma solução jurídico-institucional, capaz de compensar as lacunas do mercado de crédito privado ou as oscilações erráticas do mercado de capitais, sobretudo nos países subdesenvolvidos. É este o caso do BNDES e do modelo brasileiro. (SCHAPIRO, 2010a, p. 264)

5.3 A transferência de renda e os novos papéis do direito

A análise de Coutinho⁷⁹ (2010) tem por objeto ferramentas que o direito pode oferecer à sociedade para o fim de promover o desenvolvimento econômico. Em Coutinho (2010), há uma preocupação com os papéis do direito nas políticas distributivas.

⁷⁹ Diogo R. Coutinho é professor associado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

Considerando que a Constituição Federal de 1988 (art. 3º, inciso II) prevê o desenvolvimento como um dos principais objetivos do Estado brasileiro, as ferramentas jurídicas devem ser articuladas para o cumprimento deste fim, *i.e.*, devem apresentar a “tecnologia jurídica” capaz de contribuir com o desenvolvimento (COUTINHO, 2010, p. 4). Como alega Coutinho (2010, p. 6), a desigualdade econômica, além de ser um problema moral, filosófico e jurídico, passa a ser considerada um fator de inibição ao crescimento econômico e, assim, reduzir a pobreza passa a ser importante, mesmo em um raciocínio puramente instrumental. Coutinho (2010, p. 8-9) critica a prioridade conferida ao crescimento econômico em políticas públicas, por conter como pressuposto a noção de que a riqueza irá ser transbordada (*trickled down*) para as camadas mais pobres da sociedade, e afirma que o crescimento do PIB possui efeitos distributivos neutros.

Até os anos 1990, a ação governamental estava orientada para aliviar os efeitos da pobreza, mediante a criação de mecanismos de proteção social, e, assim, desconsiderava a redução de desigualdades. Para Coutinho (2010, p. 10-11), não seria difícil entender o motivo da exclusão dos debates sobre a redução das desigualdades, pois esse objetivo requer uma intervenção estatal mais contundente, seja diretamente, através de mecanismos orçamentários e tributários, seja indiretamente, por outros meios regulatórios. É necessária a adoção de políticas públicas para a erradicação da pobreza e promoção do crescimento econômico. Conforme alegado por Coutinho (2010, p. 12), países com uma condição mais igualitária tendem apresentar maiores taxas de crescimento e, assim, uma política redistributiva pode gerar um duplo efeito, uma vez que melhora as condições dos mais pobres, no curto prazo, e deixa o país em uma melhor situação para um crescimento acelerado.

Essas políticas públicas se fazem ainda mais necessárias no Brasil, em que, por motivos históricos, há um grande índice de desigualdade (COUTINHO, 2010, p. 13). Ainda, a sociedade brasileira pode ser considerada altamente hierarquizada, com diferenças claras entre diferentes grupos socioeconômicos, cujas elites tentam proteger seus interesses. Coutinho (2010) considera que há no país uma “armadilha de desigualdade”:

[...] o Brasil pode ser considerado um caso de “armadilha da desigualdade”, *i.e.*, um situação em que diferenças persistentes no poder, riqueza e status entre grupos socioeconômicos, que são mantidos no tempo por mecanismos e instituições econômicos, políticos e socioculturais, reforçam permanentemente a desigualdade. (COUTINHO, 2010, p. 14, tradução livre)

Há motivos, contudo, para demonstrar otimismo, em razão dos ganhos em termos de redução de desigualdade registrados nos últimos anos,⁸⁰ em que os pobres foram mais beneficiados que os ricos no quadro de melhoria geral, que incluem o aumento do salário-mínimo, controle da inflação, e gastos sociais, tais como o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada. Essas alterações podem sugerir um novo desenvolvimentismo, com ferramentas distintas das existentes em períodos anteriores:

Aumentos do gasto em educação, incrementos reais no salário mínimo, investimentos em capacitação para o trabalho, programas de microcrédito, alterações nos mecanismos contributivos da previdência social, a combinação de transferências governamentais focalizadas com programas universais, estabilidade, inflação baixa e a possibilidade de expansão do mercado interno e de inserção competitiva seriam, nesse contexto, atributos de um novo padrão de desenvolvimento marcado pela inclusão social simultânea ao crescimento. (COUTINHO, 2012, p. 75, tradução livre)

A preocupação para Coutinho (2010 e 2012) reside, assim, na configuração das instituições brasileiras que tiveram um papel regressivo por muitas décadas. De fato, o argumento de Coutinho (2010, p. 17) é que as instituições estatais atuaram para reforçar as barreiras para redução da desigualdade e aumento da eficiência. É o aconteceria, por exemplo, com o sistema de pensões e tributos no Brasil, que é altamente regressivo, onerando mais pobres que ricos (COUTINHO, 2010, p. 19). De fato, a análise feita por Coutinho (2012) é ainda mais pessimista quanto às políticas sociais de períodos anteriores da história brasileira. Sobre a política social existente no Brasil do período de 1930 a 1964, Coutinho (2012) afirma que há:

[...] um padrão de incorporação seletiva, heterogênea e fragmentada, uma vez que a expansão e a cobertura sociais não se dão de forma plena e simultânea em relação a todas as áreas a que se aplicam, em relação aos grupos sociais que beneficiam e em relação aos mecanismos de financiamento com que contavam. (COUTINHO, 2012, p. 83)

A avaliação da política social também é negativa durante a ditadura militar, pois segundo Coutinho (2012, p. 87) neste período houve a consolidação de uma estrutura centralizada, privatização do espaço público, e uma alta regressividade. Apenas após o período de 1988 a 2002 é que as transferências financeiras diretas (ou *conditional cash*

⁸⁰ “Como mencionado acima, nos anos recentes foi observada uma redução geral da desigualdade no Brasil, e a distância entre ricos e pobres diminuiu ao ritmo de 1,2% ao ano entre 2001 e 2007. Neste período, o índice Gini brasileiro caiu de 0,593 para 0,552, o mais baixo registrado”. (COUTINHO, 2010, p. 26, tradução livre). Para mais informações, ver Neri (2008).

transfers – CCTs) são acrescentadas ao repertório institucional brasileiro, apresentando novos horizontes e novos desafios (COUTINHO, 2012, p. 95). Como resume Coutinho (2012):

Os CCTs têm certos elementos que os distinguem de outros tipos de políticas sociais: funcionam por meio de transferências de renda, utilizam mecanismos de focalização, são acompanhados de condicionalidades e voltam-se ao objetivo de reduzir a pobreza. A maior parte dos CCTs procura, ainda, combinar o objetivo (imediate) de reduzir a pobreza com metas de longo prazo, voltadas para o desenvolvimento de capital humano. (COUTINHO, 2012, p. 96)

Diante deste contexto, Coutinho (2010) questiona quais são os papéis do direito para o desenvolvimento brasileiro, mas em um sentido mais específico, qual seja, os papéis do direito na formulação e execução de políticas distributivas que tenham por finalidade a redução da desigualdade. Esse questionamento é feito a partir de seu estudo sobre o Programa Bolsa Família (PBF), criado pela Lei n. 10.836, de 2004, e regulamentado pelo Decreto n. 5.209, de 2004, bem como por uma série de portarias ministeriais, o qual o autor considera uma ferramenta de promoção do desenvolvimento, apesar dos desafios que impõe. Coutinho (2012) argumenta que, nas políticas distributivas, o direito pode ser percebido como uma moldura, como um vocalizador de demandas, uma ferramenta, ou um arranjo institucional.

Segundo Coutinho (2012, p. 101-102), perceber o direito como uma “moldura” significa identificar o arcabouço jurídico existente e delimitar e institucionalizar metas ou seus objetivos. Essa descrição também leva em consideração o processo de juridificação das políticas sociais, o que torna orientações e diretrizes comandos vinculantes. O direito como “vocalizador de demandas” em políticas públicas implica aceitar buscar formas de assegurar a participação dos interessados na elaboração, implementação ou avaliação da política, ou seja, criação e execução de mecanismos de *accountability* e participação democrática (cf. COUTINHO, 2012, p. 106).

Analisar o direito como uma “ferramenta” é uma forma de identificar os meios a serem utilizados para se alcançarem os objetivos pré-estabelecidos, ou seja, trata-se de entender o processo de seleção dos meios a serem empregados para perseguir os objetivos predefinidos (cf. COUTINHO, 2012, p. 107). A visão do direito como um “arranjo institucional” é a percepção de que a estruturação do desenvolvimento é tarefa do Estado e de seu aparato jurídico, de forma a criar e alterar instituições para esse objetivo. Nos termos da

análise de Coutinho (2010, p. 23-24), as instituições criadas pelo direito fixam políticas e práticas gerenciais, e criam significados e expectativas comuns entre os agentes, que seriam organizados e coordenados pelas regras postas pelo direito.

O Brasil e outros países latino-americanos passaram a utilizar transferências diretas como uma solução para as consequências de diversas crises econômicas que atingiram a América Latina nos anos 1980, uma vez que instrumentos tradicionais não foram suficientes para abrandar a situação. Transferências diretas condicionadas (TDC) se tornaram populares e foram adotadas por cerca de vinte países nos últimos quinze anos, conforme afirma Coutinho (2010, p. 25). Essas soluções são apontadas como uma novidade no instrumental das políticas públicas, e são consideradas um instrumento de rápida implantação, fácil operação e flexível a adaptações. Portanto, Coutinho (2010, p. 26) entende que o Programa Bolsa Família — um TDC adotado pelo governo brasileiro, conforme abaixo — pode ser considerado uma nova política pública, com uma nova abordagem sobre redistribuição de renda e promoção de crescimento com igualdade.

Segundo informações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS,⁸¹ o Programa Bolsa-Família – PBF é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza (renda familiar *per capita* de R\$ 70,01 a R\$ 140,00) e de extrema pobreza (renda familiar *per capita* de até R\$ 70,00). O PBF possui três eixos principais focados: (i) na transferência de renda, que promove o alívio imediato da pobreza; (ii) condicionalidades, que reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de Educação, Saúde e Assistência Social; e (iii) ações e programas complementares, cujo objetivo é o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade. Os valores dos benefícios pagos pelo PBF variam de acordo com as características de cada família, tais como a renda mensal da família por pessoa, o número de crianças e adolescentes de até dezessete anos, de gestantes, nutrízes e de componentes da família.

A proposta de Coutinho (2010; 2012), partindo das premissas apontadas até o momento, é analisar os diferentes papéis do direito no Programa Bolsa Família. Assim, na dimensão do direito como “moldura”, é possível perceber a juridificação de diferentes

⁸¹ Mais informações em: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 18 mar. 2013.

objetivos de políticas públicas não necessariamente correlacionados, tais como o combate à pobreza, os ganhos de equidade, combate à fome, e o reforço do acesso à saúde e à educação, bem como uma busca de aglutinação das ações sociais do setor público (COUTINHO, 2012, p. 103). O objetivo do PBF é aumentar a autonomia dos beneficiários para que eles decidam as formas de gastar o recurso transferido, cujo valor é deliberadamente insuficiente para substituir a renda originada de salários ou outras formas de trabalho. Do ponto de vista jurídico, para Coutinho (2010, p. 30), os objetivos do PBF seriam a justiça distributiva e a autonomia individual.

Quanto à dimensão do direito como “vocalizador de demandas” no PBF, Coutinho (2012, p. 106) argumenta que o PBF apresenta um ganho qualitativo com os mecanismos de controle e participação democráticos implantados por meio do art. 29 do Decreto n. 5.209, de 2004.⁸² Este dispositivo normativo prevê a criação de conselhos de controle social pelos municípios, com a atribuição de acompanhar, avaliar e subsidiar a fiscalização da execução do Programa Bolsa Família.

Na dimensão do direito como “ferramenta”, segundo Coutinho (2010, p. 31), o PBF se afasta das soluções administrativas tradicionais com resultados pré-definidos. Ao adotar as condicionalidades⁸³ para o recebimento dos benefícios, não se pretende com isso afastar os cidadãos dos benefícios do programa, mas ter uma lógica de reforço de direitos. Além disso, o PBF tenta estruturar as consequências pelo descumprimento das condicionalidades mais como incentivos do que como punições.⁸⁴ Nas palavras de Coutinho (2012):

⁸² “Art. 29. O controle e participação social do Programa Bolsa Família deverão ser realizados, em âmbito local, por instância de controle social formalmente constituída pelo Município ou pelo Distrito Federal, respeitada a paridade entre governo e sociedade, sem prejuízo de outras competências que lhes sejam atribuídas pela legislação.”

⁸³ As principais condicionalidades estipuladas pela Lei n. 10.836, de 2004, e atualmente regulamentadas pelo art. 2º da Portaria n. 321, de 2008, do Ministério do Desenvolvimento Social são: “I - na área de educação: a) para as crianças ou adolescentes de 6 (seis) a 15 (quinze) anos de idade, a matrícula e a frequência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal; e b) para os adolescentes de 16 (dezesesseis) e 17 (dezesete) anos de idade, cujas famílias recebam o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente - BVJ, a matrícula e a frequência mínima de 75% (setenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal; II - na área de saúde: a) para as gestantes e nutrízes, no que couber, o comparecimento às consultas de pré-natal e a participação nas atividades educativas sobre aleitamento materno e cuidados gerais com a alimentação e saúde da criança; e b) para as crianças menores de 7 (sete) anos, o cumprimento do calendário de vacinação e o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil; III - para as crianças e adolescentes de até 15 (quinze) anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil, a frequência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária relativa aos serviços sócio-educativos e de convivência, conforme estabelecido no art. 13 da Portaria/MDS nº 666, de 28 de dezembro de 2005”.

⁸⁴ As punições por descumprimento das condicionalidades também estão dispostas na Portaria n. 321, de 2008, do Ministério do Desenvolvimento Social.

Assim, além de não serem desenhadas para punir — a não ser depois de seguidos e injustificados descumprimentos — o beneficiário, as condicionalidades também têm função de sinalizar a necessidade de investimentos, isto é, funcionam como um meio pelo qual, através de cooperação institucional envolvendo diferentes níveis de governo tanto no nível vertical (Municípios, Estados e União Federal), quanto no nível horizontal (diferentes ministérios do governo federal), a oferta de serviços essenciais é complementada. (COUTINHO, 2012, p. 111)

Da perspectiva do direito como um “arranjo institucional”, é possível perceber uma tentativa, por parte do Programa Bolsa Família, de integrar e articular assistência social com outras políticas públicas (educação, saúde e outras políticas assistenciais). Outra importante dimensão institucional do PBF, nos termos da análise de Coutinho (2010, p. 32), diz respeito à forma de cooperação federativa na construção e manutenção do Cadastro Único, pois a experiência do programa mostrou a necessidade de uma intensa cooperação com autoridades municipais, e o interessante é que a Administração adotou uma estrutura de incentivos (início de pagamento dos benefícios) para aumentar a cooperação dos municípios.

As inovações trazidas ao mundo jurídico e das políticas públicas são desta forma resumidas por Coutinho (2010):

[...] PBF representa uma composição de inovações institucionais moldadas juridicamente, tais como o modelo cooperativo de relações intrafederativas, a descentralização da execução, a abordagem de condicionalidades para o exercício de direitos, o rompimento de relações baseadas em clientelismo, e a possibilidade de interação e articulação entre agências de promoção social no curso da operação do cadastro único. (COUTINHO, 2010, p. 33, tradução livre)

Por fim, Coutinho (2012, p. 117) afirma que o PBF não deve ser considerado como a grande panaceia para as políticas sociais no Brasil, tampouco como a grande solução última para o problema da desigualdade, mas, em função dessas características inovadoras, representa um importante caso para compreender os papéis que o direito pode exercer na tarefa de promover o desenvolvimento (COUTINHO, 2010, p. 35).

5.4 Notas conclusivas

Apesar de não apresentarem preocupações mais generalizantes sobre a relação entre direito e desenvolvimento, como vistas em Trubek e Santos (2006), podemos concluir que os estudos de Fabiani (2011), Schapiro (2010a) e Coutinho (2010; 2012), cujas conclusões foram analisadas neste capítulo 5, constituem exemplos de como o direito se relaciona com o desempenho econômico de uma determinada sociedade — no caso, da sociedade brasileira.

Vimos em Fabiani (2011) como um discurso predominante no segundo momento do direito e desenvolvimento⁸⁵ possuiu a capacidade de orientar, em certos aspectos, algumas das reformas jurídicas e judiciais empreendidas no Brasil desde o final da década de 1990 até 2006. Portanto, mais que um discurso, essa concepção foi operacionalizada por instituições como o Banco Mundial, bem como por países em desenvolvimento — por exemplo, o Brasil —, na tentativa de promover o desenvolvimento. A crítica direcionada por Fabiani (2011) à concepção de direito subjacente a estas reformas — que este autor denomina de “direito da dotação institucional” — apresenta semelhanças àquelas críticas dirigidas por Trubek (2006) ao segundo momento do D&D, que ele alcunha de “direito e o mercado neoliberal”.

Com relação ao estudo feito por Schapiro (2010a), podemos perceber dois fatos relevantes. Em primeiro lugar, este autor demonstra que os sistemas financeiros de países em desenvolvimento podem ser estruturados de maneira diferente que a verificada nos países ricos, e que, nessa organização, pode-se valer de instrumentos originais, como a criação e operação de um banco de desenvolvimento estatal, criado para suprir as deficiências do setor privado na concessão de empréstimos de longo prazo de maturação e em projetos de maior risco.

O segundo fato relevante encontrado na análise de Schapiro (2010a) diz respeito à história do BNDES e das reformas do setor financeiro feitas no Brasil nas décadas de 1990 e 2000. Neste estudo, verificamos uma história de permanência institucional, em que as alterações das regras formais não surtiram o efeito desejado (aumentar a participação do setor privado no financiamento de longo prazo), em razão da presença de uma organização (na

⁸⁵ Ver capítulo 4, *supra*.

linguagem de North) forte, bem estruturada e que soube se adaptar à mudança de circunstâncias, nos termos de North, Wallis e Weingast (2009).

Por fim, o estudo de Coutinho (2010; 2012) nos demonstra como o direito, diante de uma situação nova — atuação na redução da desigualdade social por meio de transferência direta de renda —, precisa se adaptar e passar a exercer novos papéis. Dessa forma, podemos ver um caso de mudança institucional, em que o direito se adapta para exercer uma função de distribuição de renda, criando novos mecanismos de cooperação de entes federativos, regras de estímulo ao cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, e regras de *accountability* social, mediante conselhos populares criados em âmbito municipal. Essas alterações nas regras jurídicas são acompanhadas de uma modificação no sistema de crenças, uma vez que Coutinho (2010, p. 12) afirma existir um consenso crescente sobre a importância da redução da desigualdade para a promoção do crescimento econômico.

CONCLUSÃO

Apesar de se tratar de um fenômeno recente, não podemos negar a existência de uma nova forma de atuação do Estado na economia, seja na condução e coordenação de investimentos em infraestrutura produtiva, seja na elaboração e implantação de políticas sociais orientadas para a diminuição da desigualdade. Diversos autores conferiram nomes diferentes a este fato. Por exemplo, Bresser-Pereira (2006) o chama de “novo desenvolvimento”, Arbix e Martin (2010) o denominam de “novo ativismo estatal”, e Trubek (2009) afirma estarmos na presença de um “novo Estado desenvolvimentista”.

Podemos perceber que esta nova forma de ação estatal — orientada para a produção de resultados sociais desejados — encontra paralelo na história de países em desenvolvimento. No Brasil, esta fase foi denominada por Bielschowsky (2000) de “desenvolvimentismo” ou “desenvolvimentismo clássico”, como Bresser-Pereira (2006) afirma, para diferenciá-lo do momento contemporâneo.

O “desenvolvimentismo clássico” esteve fundamentado em diferentes teorias econômicas, como visto no capítulo 1. No caso brasileiro, o pensamento econômico foi principalmente orientado por Celso Furtado e por Roberto Campos. Houve, no território brasileiro, tentativas de planificação da economia e de industrialização por meio de empresas estatais e do controle estatal direto sobre a atividade econômica.

Arbix e Martin (2010) afirmam que a crise da dívida e as crises do petróleo causaram o abandono do projeto afirmado no “desenvolvimentismo”, abrindo a oportunidade para a entrada em cena do pensamento neoliberal, o qual, nos termos da análise de Bresser-Pereira (2006), representava um fundamentalismo de mercado. Com o ocaso do neoliberalismo, por sua vez, puderam vir à luz abordagens inovadoras sobre o desenvolvimento. Por exemplo, Amartya Sen (2010) apresenta novas considerações sobre os objetivos do desenvolvimento, bem como sobre os meios de como alcançá-lo.

Como visto no capítulo 1, para a teoria de Amartya Sen (2010), o aumento das liberdades humanas devem ser a principal finalidade e o principal meio para obter o desenvolvimento de determinada sociedade. Para ele, reduzir o desenvolvimento ao

crescimento econômico (aumento do PIB) representaria trabalhar com um conceito demasiado estreito, que desconsidera a amplitude das possibilidades de realizações humanas. Portanto, na visão de Sen (2010) o resultado do processo de desenvolvimento deve permitir que os indivíduos sejam capazes de escolher e conduzir uma vida que considerem digna de ser vivida.

Dani Rodrik (2006) — conforme o capítulo 1 — também apresenta uma visão de desenvolvimento diferente daquela predominante no desenvolvimentismo. Para este autor, não há uma receita única à qual todos os países deveriam obedecer estritamente para alcançar o desenvolvimento. Dessa forma, considerando que cada sociedade pode encontrar um caminho único para o sucesso, o Estado deve incentivar e priorizar os procedimentos de descoberta, compreendendo a inovação tecnológica, a adoção de novas práticas comerciais e a implantação de novos arranjos sociais.

Além de superarem o “desenvolvimentismo clássico”, as novas concepções econômicas sobre desenvolvimento trazem outra novidade: elas colocam as instituições na linha de frente do debate sobre desenvolvimento. Tal como alegado por Evans (2006), essas novas teorias, tais como a de Sen (2010) e a de Rodrik (2006), promoveram um “giro institucional” em função da primazia que conferem às instituições para o desenvolvimento.

Neste debate institucional, é de fundamental importância o estudo da teoria neoinstitucionalista de Douglass North. Como visto no capítulo 2, para a obtenção do desenvolvimento, conforme a teoria divisada por North, as esferas políticas e econômicas estão altamente inter-relacionadas, com influências recíprocas. Segundo North (1990), as instituições são as “regras do jogo”, *i.e.*, são as regras criadas pelos homens para conformar e restringir o comportamento humano em interações sociais. Instituições são compostas por restrições formais e informais, sendo que estas podem influenciar o funcionamento das instituições de modos pouco compreendidos, pois envolvem elementos da cultura e das crenças dos indivíduos. Outro conceito importante para North (1990) são as organizações, que são os agrupamentos de pessoas relacionadas entre si em razão de um propósito comum. Instituições e organizações mantêm relações muito imbricadas e que acabam por determinar o caminho da mudança institucional. Aliás, North (1990; 2004) demonstra que o processo de mudança das instituições é dependente da trajetória, quer dizer, que as circunstâncias atuais

(organizações existentes, sistemas de crenças dos indivíduos, tradições, e outras condições históricas) têm influência fundamental na forma como ocorre a mudança institucional.

Em North, Wallis e Weingast (2009) percebemos que também as características das instituições de um determinado país podem ser decisivas para a forma como ocorre o desenvolvimento. Assim, caso as regras e atores de uma sociedade sejam estruturados de forma que apenas uma coalizão dominante, formada pela elite, seja capaz de ter acesso aos recursos da sociedade e às rendas que estes geram, teremos uma ordem de acesso limitado ou um Estado natural, na definição de North, Wallis e Weingast (2009). Por outro lado, se as instituições são organizadas de forma a permitir que diferentes grupos tenham acesso ao poder, às atividades econômicas e a outros processos geradores de renda de uma sociedade, North, Wallis e Weingast (2009) consideram existente uma ordem social de acesso aberto. Essas duas formas de ordens sociais possuem lógicas de funcionamento muito distintas e, assim, instituições — formalmente semelhantes — também funcionam de forma diferente em cada uma dessas ordens. Além disso, as ordens de acesso aberto apresentam vantagens em relação às ordens de acesso limitado, por possuírem maior eficiência adaptativa, o que permite uma manutenção mais duradoura da ordem dentro da sociedade. Nesse contexto, as atividades econômicas são capazes de gerar benefícios mais permanentes para a sociedade, se comparadas com as atividades feitas em uma ordem de acesso limitado.

Tanto a teoria neoinstitucionalista de North (1990; 2004) e North, Wallis e Weingast (2009) quanto as considerações a respeito do “novo desenvolvimentismo”, conforme Bresser-Pereira (2006), Trubek (2009) e Arbix e Martin (2010), mostram a necessidade de compreender o papel do direito na promoção do desenvolvimento. Dessa forma, apresentamos no capítulo 4 como o relacionamento entre direito e economia teve início com Weber (2011). Após isso, tentamos analisar em resumo o percurso do movimento “direito e desenvolvimento” (ou D&D) em seus diferentes momentos. Ainda neste estudo, vimos como o movimento D&D sofre alterações conforme o pensamento político-econômico predominante de cada período. Nesse sentido, apresentamos as principais características da *Law and Finance*, tal como apresentada por La Porta, Lopez de Silanes e Shleifer (1996) e comentada por Fabiani (2011) e Schapiro (2010a), na qual entendemos haver características em comum com o pensamento neoliberal predominante no período. Na caracterização de Trubek e Santos (2006), entendemos que o *Law and Finance* representaria o “segundo momento do direito e desenvolvimento”, caracterizado principalmente por conferir privilégio

aos mecanismos de livre mercado e tentar restringir ao máximo a atuação do Estado na economia.

Com a ascensão de novas teorias sobre o desenvolvimento — como a de Sen (2010) e a de Rodrik (2007) —, Trubek e Santos (2006) afirmam estar em formação um “terceiro momento” do movimento D&D, cujas características estão descritas no capítulo 4. Em resumo, podemos afirmar que o terceiro momento do “direito e desenvolvimento” distingue-se das fases anteriores por entender que o Estado deve atuar na economia, a fim de corrigir falhas de mercado, articular o conhecimento disperso na sociedade, e estimular o processo de inovação empresarial e tecnológica, mas sem suplantando as atividades da iniciativa privada.

No contexto do surgimento de um “novo ativismo estatal”, nos termos de Arbix e Martin (2010), podemos destacar as experiências do Brasil durante a década de 2000 nas atividades de promoção do desenvolvimento, como a retomada de uma política industrial e de comércio internacional, bem como as novas políticas sociais adotadas pelo governo federal. Esse destaque brasileiro também é ressaltado por Bresser-Pereira (2006) e por Trubek (2009).

Diante da relevância da cena brasileira na promoção do desenvolvimento, selecionamos juristas brasileiros explicita ou implicitamente relacionados ao movimento “direito e desenvolvimento”, a fim de analisar seus estudos a respeito das mudanças realizadas no Brasil na última década de 2000. Dessa forma, no capítulo 5 foram estudados Fabiani (2011), com seu estudo sobre as reformas jurídicas no Brasil; Schapiro (2010a; 2010b), sobre o financiamento de empresas; e Coutinho (2010; 2012), sobre programas de transferência de renda. A intenção era observar alguma aproximação dos estudos destes juristas com a teoria neoinstitucionalista de North.

Como afirmado anteriormente, os estudos selecionados dos três juristas brasileiros não apresentam conclusões generalistas sobre a relação entre direito e desenvolvimento, como vistas em Trubek e Santos (2006), mas entendemos que constituem exemplos de análises ligadas ao “direito e desenvolvimento”, conforme as conclusões abaixo.

Em Fabiani (2011) podemos verificar como um discurso predominante no segundo momento do D&D teve influência em algumas das reformas jurídicas e judiciais empreendidas no Brasil durante o final da década de 1990 até 2006. Na análise deste jurista, o

discurso foi internalizado pelo governo federal por meio do Projeto Juros e Spread Bancário – PJSB, do Banco Central do Brasil, e das Reformas Microeconômicas e Crescimento de Longo Prazo – RMCLP, da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda. Esse discurso — influenciado pela *Law and Finance* — contém uma concepção de direito que é criticada por Fabiani (2011), cuja crítica é semelhante às apresentadas por Trubek (2006) ao segundo momento do “direito e desenvolvimento”.

Fabiani (2011, p. 14) refere-se expressamente à teoria neoinstitucionalista de Douglass North como marco teórico de sua análise. Contudo, o próprio jurista (FABIANI, 2011, p. 119) afirma que a teoria de North (1990) não é integralmente absorvida pela *Law and Finance*. Apesar de suas críticas não serem orientadas ao neoinstitucionalismo de North (1990), elas são consoantes às alegações de Chang (2011) sobre o discurso institucional. Com base nessas alegações, podemos perceber que North (1990), aparentemente, alega existir um relacionamento unidirecional de instituições para desenvolvimento (*i.e.*, é necessária a existência de instituições apropriadas para ocorrer desenvolvimento), e uma ênfase acentuada na organização dos direitos de propriedade na qualidade de aceleradores do desempenho econômico.

Sobre a análise de Schapiro (2010a), cf. supra, podemos perceber dois fatos relevantes. O primeiro fato diz respeito à possibilidade de que os sistemas financeiros de países em desenvolvimento sejam estruturados de formas diferentes daquelas existentes em países centrais. Com organizações originais, os países em desenvolvimento podem utilizar instrumentos novos, tal como a criação de bancos estatais de desenvolvimento. Sua criação seria orientada a suprir as deficiências do setor privado na concessão de empréstimos de longo prazo de maturação e em projetos de maior risco.

O segundo fato relevante relaciona-se à história do BNDES e às reformas do setor financeiro feitas no Brasil nas décadas de 1990 e 2000. Sobre este ponto, entendemos haver uma aproximação mais explícita com a teoria neoinstitucionalista de North. Conforme exposto no item 5.2, Schapiro (2010a, p. 286-290), utiliza um argumento sobre mudança institucional muito semelhante àquele desenvolvido por North (1990; 2004), segundo o qual o ambiente jurídico-institucional condiciona as mudanças históricas.

No trecho mencionado (SCHAPIRO, 2010a, p. 286-290), podemos verificar a tese da dependência da trajetória (*path dependence*), do reforço das posições existentes, a relação entre instituições e organizações e estrutura dos direitos de propriedade, que estão refletidas em North (1990; 2004). Na análise de Schapiro (2010a), percebemos como o BNDES se adapta para continuar relevante em uma nova circunstância econômica.

O banco também permaneceu relevante mesmo após as reformas empreendidas na década de 1990 e no começo dos anos 2000. O objeto dessas reformas, conforme Schapiro (2010a), era alterar a composição do sistema financeiro brasileiro, com a abertura para empresas estrangeiras e o aumento da participação de bancos de capital privado. No momento em que o Brasil retoma a adoção de política industrial, percebemos que o financiamento estatal de longo prazo permanece como um elemento constitutivo do sistema financeiro brasileiro. Portanto, podemos concluir que os fundamentos da história da permanência institucional narrada por Schapiro (2010a) podem ser encontrados no neoinstitucionalismo de Douglass C. North (1990; 2004).

Por sua vez, as análises de Coutinho (2010; 2012) mostram como o direito passa a exercer novos papéis (descritos no capítulo 5, *supra*) quando o Estado adota novos tipos de políticas sociais, como a redução da desigualdade mediante a transferência direta condicionada. Como afirmado acima, as alterações nas regras jurídicas são acompanhadas de modificações nas crenças predominantes, uma vez que Coutinho (2010, p. 12) afirma existir um consenso crescente sobre a importância da redução da desigualdade para a promoção do crescimento econômico.

As conclusões das análises de Coutinho (2010; 2012) podem conduzir a interpretações diferentes e as possíveis aproximações com o neoinstitucionalismo de North não são muito claras, como em Schapiro (2010a). Em uma abordagem possível, podemos entender que as transformações nos papéis do direito descritas pelo jurista em comento possuem uma maior inspiração na teoria de Amartya Sen (2010). Isso porque podemos considerar que a política pública analisada (Programa Bolsa-Família – PBF) tem como objetivo aumentar as capacidades e as liberdades (na definição de Sen descrita no capítulo 1, *supra*) das pessoas, a fim de que elas possam ter uma vida que considerem digna de ser vivida. Além disso, os mecanismos de controle social e de incentivos também são orientados para que os diversos atores envolvidos, incluindo municípios e beneficiários do PBF, estejam envolvidos na

definição e execução do programa, o que aumenta a noção de empoderamento sobre o próprio futuro, que também é cara a Sen (2010), conforme demonstrado por Evans (2005).

Por outro lado, em sua análise do direito como “arranjo institucional”, Coutinho (2012, p. 114-115) admite a importância das instituições para a promoção do desenvolvimento. Ao levar em consideração a execução de políticas públicas, Coutinho (2012, p. 115) afirma que o funcionamento das instituições e o modo como elas operacionalizam as diferentes políticas públicas são essenciais para seu sucesso. Ainda para este autor, o direito seria um dos principais elementos estruturadores das instituições. Nas palavras de Coutinho (2012):

Nesse sentido, o direito pode ser visto como uma espécie de “mapa” de responsabilidades e tarefas nas políticas de desenvolvimento. E, a depender da consistência desse mapa, a eficácia e a intersetorialidade das políticas — neste caso, sociais — podem ser reforçadas ou minadas. (COUTINHO, 2012, p. 115)

Podemos concluir, assim, que Coutinho (2012, p. 114-115) aceita a influência do neoinstitucionalismo em sua análise dos papéis do direito em políticas sociais, com menção expressa à possibilidade de determinação do resultado das políticas sociais a depender do arranjo institucional que será utilizado para implantação de políticas públicas. Contudo, não conseguimos verificar elementos marcantes do neoinstitucionalismo de Douglass C. North (1990; 2004) e de North, Wallis e Weingast (2009) em Coutinho (2010; 2012).

Portanto, a título de conclusão, entendemos que as teorias de North (1981; 1990; 2004), em suas diferentes configurações, bem como a análise feita por North, Wallis e Weingast (2009), são instrumentos úteis para os juristas compreenderem o funcionamento das instituições — que o direito ajuda a compor — e o processo de mudança institucional, bem como para alertá-los sobre as consequências das instituições sobre o desenvolvimento econômico de uma sociedade. Como visto acima, Chang (2011) nos alerta que as definições de instituições são normalmente amplas, o que dificulta sua utilização e avaliação. Da mesma forma, apesar de os juristas brasileiros estudados nesta dissertação ressaltarem a importância das instituições, não encontramos uma definição clara para o termo e, mesmo com possíveis aproximações com o neoinstitucionalismo de North (1990; 2004), esta não é a teoria predominante em todas as análises dos juristas brasileiros selecionados.

REFERÊNCIAS

ALLEN, Douglas W. **Transaction Costs**. Burnaby: Simon Fraser University, 1999. Disponível em: <<http://www.sfu.ca/~allen/allentransactioncost.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2013.

ARBIX, Glauco; MARTIN, Scott B. **Beyond Developmentalism and Market Fundamentalism in Brazil: Inclusionary State Activism without Statism** (2010). Estudo apresentado no seminário “States, Development, and Global Governance” no Center for World Affairs and the Global Economy (WAGE). University of Wisconsin-Madison. Disponível em: <http://www.law.wisc.edu/gls/documents/paper_arbix.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2013.

BACHA, Edmar Lisboa; OLIVEIRA FILHO, Luiz Chrysostomo (Orgs.) **Mercado de capitais e crescimento econômico**. Rio de Janeiro; São Paulo: Contracapa; ANBID, 2007.

BALLEISEN, Edward; MOSS, David (Orgs.). **Government and Markets: Toward a New Theory of Regulation**. New York, NY: Cambridge University Press, 2009.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**. 4. ed., Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BOIANOVSKY, Mauro. Furtado and the Structuralist-Monetarist Debate on Economic Stabilization in Latin America. **History of Political Economy**, v. 44 n. 2, 2012. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/downloads/Haralambos2011_Boianowsky.pdf>. Acesso: em 23 set. 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. *In*: DELORME PRADO, Luiz Carlos (org.). **Desenvolvimento econômico e crise**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em perspectiva**. São Paulo: Fundação Seade, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006. Disponível em: <https://www.seade.gov.br/produtos/spp/v20n03/v20n03_01.pdf>. Acesso em 18 mar. 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAROTHERS, Thomas (Org.). **Promoting the Rule of Law Abroad: in Search of Knowledge**. Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2006.

CASTRO, Marcus Faro de. A função social como objeto da análise jurídica da política econômica. **Notícia do Direito Brasileiro**, v. 14, 2007, p. 107-128.

CASTRO, Marcus Faro de. Análise jurídica da política econômica. **Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**, v. 3, 2009, p. 17-71.

CASTRO, Marcus Faro de. **Formas jurídicas e mudança social**: interações entre o direito, a filosofia, a política e a economia. São Paulo: Saraiva, 2012.

CASTRO, Marcus Faro de. Instituições econômicas: evolução de seus elementos constitucionais na sociedade de mercado. **Revista Direito Empresarial**. Curitiba, v. 6, 2006, p. 41-62.

CASTRO, Marcus Faro de. Jurisdição, economia e mudança social. *In*: KOERNER, Andrei; DUARTE, Fernanda. (Orgs.). **Justiça constitucional no Brasil**: política e direito. Rio de Janeiro: Revista do TRF da Segunda Região, 2010, p. 143-174.

CASTRO, Marcus Faro de. **Política e relações internacionais**. Brasília: Universidade de Brasília, 2005.

CHALHUB, Melhim N. **Negócio fiduciário**. 2. ed., Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2000.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Unesp, 2003.

CHANG, Ha-Joon. Institutions and Economic Development: Theory, Policy and History. **Journal of Institutional Economics**, v. 7, n. 4, 2011. Disponível em: <<http://mba.americaeconomia.com/sites/mba.americaeconomia.com/files/joieinstitutionsanddevelopment.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2013.

CHANG, Ha-Joon. **Understanding the relationship between institutions and economic development**: some key theoretical issues. Discussion paper n. 2006/05. UNU-WIDER, 2006.

COASE, Ronald H. **The nature of the firm**. *Economica*, New Series, volume 4, issue 16, 1937.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito e economia**. 5. ed., Porto Alegre: Bookman, 2010.

COUTINHO, Diogo R. Linking Promises to Policies: Law and Development in an Unequal Brazil. **The Law and Development Review**, v. 3, n. 2, 2010.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas sociais brasileiras: um estudo sobre o Programa Bolsa Família. *In*: SCHAPIRO, Mario G.; TRUBEK, David M. (Orgs.) **Direito e desenvolvimento**: um diálogo entre os BRICs. São Paulo: Saraiva, 2012.

DAM, Kenneth W. **The Law-Growth Nexus**: the Rule of Law and Economic Development. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2006.

DAVIS, Kevin E.; TREBILCOCK, Michael J. A relação entre direito e desenvolvimento: otimistas versus céticos. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 217-268, jan./jun. 2009.

EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. (Orgs.). **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

EVANS, Peter. Extending the “Institutional” Turn: Property, Politics and Development Trajectories. **UNU-WIDER Research Paper**, n. 2006/113, 2006. Disponível em: <http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/research-papers/2006/en_GB/rp2006-113/>. Acesso em: 18 mar. 2013.

EVANS, Peter. The Challenges of the “Institutional Turn”: Interdisciplinary Opportunities in Development Theory. *In*: NEE, Victor; SWEDBERG, Richard (Eds.) **The Economic Sociology of Capitalist Institutions Princeton**. New Jersey: Princeton University Press, 2005. Disponível em <<http://www.law.wisc.edu/gls/documents/institutions1.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2013.

FABIANI, Emerson R. **Direito e crédito bancário no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2011.

FIANI, Ronaldo. Estado e economia no institucionalismo de Douglass North. *In*: **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 2, abr./jun. 2003.

FIANI, Ronaldo. **Problematizações acerca do conceito de um “novo” Estado desenvolvimentista**. Texto para discussão n. 1749. Brasília: IPEA, 2012.

FOGEL, Robert W. **Railroads and American Economic Growth**: Essays in Econometric History. Baltimore: John Hopkins University Press, 1964.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 32. ed., São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.

HARRIS, Ron. The Encounters of Economic History and Legal History. **Law and History Review**, v. 21, n. 2, p. 297-346, 2003. Disponível em: <<http://www.historycooperative.org/journals/lhr/21.2/harris.html>>. Acesso em: 18 out. 2011 .

HAYEK, Friedrich A. **O caminho da servidão**. 6. ed., São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

HAYEK, Friedrich A. **The Constitution of Liberty**. Chicago: The University of Chicago Press, 1989.

LA PORTA, Rafael; LOPEZ DE SILANES, Florencio; SHLEIFER, Andrei. Law and Finance. **Journal of Political Economy**, v. 106, n. 6, p. 1.113-1.155, 1996. Cambridge: National Bureau of Economic Research. Working Paper n. 5.661. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w5661.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2013.

LA PORTA, Rafael; LOPEZ DE SILANES, Florencio; SHLEIFER, Andrei. Government Ownership of Banks. **Journal of Finance**. American Finance Association, v. 57, n. 1, p. 265-301, 2000. Cambridge: National Bureau of Economic Research. Working Paper n. 7620. Disponível em <<http://www.nber.org/papers/w7620.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2013.

LEYS, Colin. **The Rise and Fall of Development Theory**. Indiana: Indiana University Press, 1996.

MARSHALL, Katherine. **The World Bank: from reconstruction to development to equity**. Oxford: Routledge, 2008.

MOREIRA, Ricardo Ramallete; HERSCOVICI, Alain. *Path-dependence*, expectativas e regulação econômica: elementos de análise a partir de uma perspectiva pós-keynesiana. **Revista de Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro, v. 10, n. 3. set./dez. 2006. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1415-98482006000300004>>. Acesso em: 18 mar. 2013.

NERI, Marcelo C. **Miséria e a nova classe média na década da desigualdade**. Rio de Janeiro: Centro de Políticas Sociais; Instituto Brasileiro de Economia; Fundação Getúlio Vargas, 2008. Disponível em: <http://www.cps.fgv.br/ibrecps/retcm/RCM_Texto_fim3.1.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2013.

NEWTON, Scott. Dialectics of Law and Development. *In*: TRUBEK, David M.; SANTOS, Alvaro (Orgs.). **The New Law and Economic Development**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

NOBEL FOUNDATION. The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 1993. **Nobelprize.org**. Disponível em: <http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1993>. Acesso em: 18 mar. 2013

NORTH, Douglas C. Sources of Productivity in Ocean Shipping 1600-1850. **Journal of Political Economy**, n. 76, p. 953-970, 1968.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, Douglass C. **Structure and change in economic history**. New York: W.W. Norton, 1981.

NORTH, Douglass C. **The Economic Growth of the United States: 1790 to 1860**. New York: Prentice Hall, 1961.

NORTH, Douglass C. **Understanding the process of economic change**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

NORTH, Douglass C.; WALLIS, John Joseph; WEINGAST, Barry R. **Violence and Social Orders: a Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO – OMC. **Comparative Advantage**. Disponível em: <http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/cadv_e.htm>. Acesso em: 18 mar. 2013.

RITTICH, Kerry. The Future of Law and Development: Second-Generation Reforms and The Incorporation of The Social. *In*: TRUBEK, David M.; SANTOS, Alvaro (Orgs.). **The New Law and Economic Development**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

RODRIGUEZ, José Rodrigo (Org.). **Fragments para um dicionário crítico de direito e desenvolvimento**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2011.

RODRIGUEZ, José Rodrigo (Org.). **O novo direito e desenvolvimento: presente, passado e futuro: textos selecionados de David M. Trubek**. São Paulo: Saraiva, 2009.

RODRIK, Dani. **One World Many Recipes**. Princeton: Princeton University Press, 2007.

SALAMA, Bruno Meyerhof. Sete Enigmas do desenvolvimento em Douglass North. *In*: VIEIRA, Oscar Vilhena, DIMOULIS, Dimitri. (Orgs.). **Estado de direito e o desafio do desenvolvimento**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2011.

SALOMÃO FILHO, Calixto (coord.). **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002.

SANTOS, Alvaro. The World Bank's Uses of Rule of Law Promise in Economic Development. *In*: TRUBEK, David M.; SANTOS, Alvaro (Orgs.). **The New Law and Economic Development**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

SCHAPIRO, Mario G. **Novos parâmetros para a intervenção do Estado na economia**. São Paulo: Saraiva, 2010a.

SCHAPIRO, Mario G. Repensando a relação entre Estado, direito e desenvolvimento: os limites do paradigma *Rule of Law* e a relevância das alternativas institucionais. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 213-252, jan./jun. 2010b.

SCHAPIRO, Mario G.; TRUBEK, David M. **Direito e desenvolvimento: um diálogo entre os BRICs**. São Paulo: Saraiva, 2012.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia. de Bolso, 2010.

SEN, Amartya. Reforma jurídica e reforma judicial no processo de desenvolvimento. *In*: BARRAL, Welber (Org.). **Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento**. São Paulo: Singular, 2005.

SILVA, Germán Burgos. **Crecimiento económico sin Estado de derecho**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2007.

SWEDBERG, Richard. **Max Weber and the Idea of Economic Sociology**. Princeton: Princeton University Press, 1998.

TAMANAH, Brian Z. As lições dos estudos sobre direito e desenvolvimento. **Revista Direito GV**. São Paulo, v. 5, n. 1, p. 187-216, jan./jun. 2009.

TAMANAH, Brian Z. **On the Rule of Law: History, Politics, Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

TILLY, Charles. **Coercion, Capital and European States: A.D. 990-1992**. New Jersey: Wiley; Blackwell, 1992.

TOCQUEVILLE, Alexis-Charles-Henri Clérel. **O Antigo Regime e a Revolução**. 4, ed., Brasília: UnB, 1997.

TRUBEK, David. Developmental States and the Legal Order: towards a new political economy of development and law. **Legal Studies Research Paper Series**, n. 1.075. Madison: University of Wisconsin Law School, 2009a. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1349163>>. Acesso em: 18 mar. 2013.

TRUBEK, David. **Max Weber sobre direito e ascensão do capitalismo**. São Paulo: Revista Direito GV, v. 3 n. 1, jan-jun 2007.

TRUBEK, David. O “império do direito” na ajuda ao desenvolvimento: passado, presente e future. In: RODRIGUEZ, José Rodrigo (Org.). **O novo direito e desenvolvimento**: presente, passado e futuro: textos selecionados de David M. Trubek. São Paulo: Saraiva, 2009b.

TRUBEK, David. The “Rule of Law” in Development Assistance: Past, Present and Future. In: TRUBEK, David M.; SANTOS, Alvaro (Orgs.). **The New Law and Economic Development**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

TRUBEK, David; COUTINHO, Diogo R.; SCHAPIRO, Mario G. Towards a new law and development: new state activism in Brazil and the challenge for legal institutions. **Legal Studies Research Paper Series**, n. 1.207; **World Bank Legal Review** (no prelo). Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2144939>>. Acessado em: 18 mar. 2013.

TRUBEK, David; GALANTER, Mark. Acadêmicos auto-alienados: reflexões sobre a crise norte-americana da disciplina direito e desenvolvimento. **Revista Direito GV**, v. 3, n. 2, p. 261-304, 2007.

VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; GARCIA, Manuel E. **Fundamentos de economia**. São Paulo: Saraiva, 1999.

VIEIRA, Oscar Vilhena, DIMOULIS, Dimitri. (Orgs.). **Estado de direito e o desafio do desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2011.

WEBER, Max. **O direito na economia e na sociedade**. São Paulo: Ícone, 2011.

WILLIAMSON, Oliver E. The New Institutional Economics: taking stock, looking ahead. **Journal of Economic Literature**, v. 38, p. 595-613, 2000.

WILLIAMSON, Oliver E. Transaction-Cost Economics: the Governance of Contractual Relations. **Journal of Law and Economics**, v. 22, n. 2, 1979, p. 233-261.