



Recebido 21/07/2017

Aceito 30/10/2017

## O PAPEL DO DIREITO NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SUA RELAÇÃO COM A ECONOMIA POLÍTICA

*Rogério Cesar Marques<sup>1</sup>*

### RESUMO

A discussão sobre o papel do Direito e a economia política no desenvolvimento econômico é complexa, remetendo à problemática de definição de desenvolvimento e instituição. As instituições são essenciais ao desenvolvimento, se impregnando na sociedade por meio do Direito. O próprio ordenamento jurídico é uma instituição, sendo a mais importante delas uma vez que cria, modifica e extingue outros arranjos institucionais. A economia política auxilia neste estudo, facilitando o entendimento das instituições existentes na sociedade em um determinado contexto histórico. É importante em razão da influência que exerce na seara jurídica e nas instituições, sendo um princípio estruturante do Direito.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desenvolvimento. Direito. Instituições. Economia. Sociedade.

### 1 INTRODUÇÃO

Uma questão importante no panorama da América Latina diz respeito ao desenvolvimento econômico, seu conceito e como este deve ser alcançado. Isso porque deve-se estabele-

<sup>1</sup> Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo – USP em 2009. Pós Graduado em Direito Empresarial, com ênfase em Planejamento Tributário pela Fundação Getúlio Vargas – GV Law em 2011. Mestre em Direito Econômico, com ênfase em Tributação e Desenvolvimento Econômico pela Universidade de São Paulo – USP em 2017. Advogado Tributarista em São Paulo, no escritório Gasparini, De Cresci e Nogueira Lima Advogados.

cer, desde logo, a premissa de que o desenvolvimento somente pode ser alcançado se houver a disponibilização de instituições para toda a sociedade, sendo papel do Direito criar instrumentos que possibilitem esta disponibilidade. Surge, assim, a necessidade de se estudar qual o papel do ordenamento jurídico no desenvolvimento e a sua relação com a economia política. Para tal, deve-se analisar o conceito de arranjos institucionais e sua função dentro do desenvolvimento, uma vez que o próprio Direito é uma instituição.

Essa discussão envolve questões complexas e termos de textura aberta, dificultando a delimitação de importantes conceitos acerca do assunto. Para auxiliar na presente análise, deve-se socorrer do campo da economia política, o qual, além de possuir importantes reflexos no Direito e nos arranjos institucionais, facilita a compreensão das instituições e arranjos jurídicos existentes na sociedade.

Pretende-se analisar até que ponto o ordenamento jurídico é elemento apto a conferir meios de desenvolvimento ao país, a importância das instituições para tal, bem como a influência da economia política neste debate. Também serão tecidas considerações acerca do caso do Brasil, que muito embora tenha conseguido progressos recentes, ainda não conseguiu se livrar do subdesenvolvimento.

A solução para alterar o referido cenário varia de acordo com as inflexões de economia política vividas no Brasil, existindo momentos nos quais é defendida maior presença do Estado na economia, com momentos mais liberais. As alterações de paradigmas criam desafios institucionais em decorrência da necessidade de adaptação ao novo contexto.

Um exemplo é a emergência, no país, do denominado *Novo Ativismo Estatal*, o qual fez surgir importantes desafios ao Direito, que terá de repensar os arranjos institucionais existentes no Brasil, de forma a criar novos e adaptar os existentes para atender essa nova conformação de economia política.

## 2 A FUNÇÃO DO DIREITO NO DESENVOLVIMENTO

Ao analisar o campo do Direito e desenvolvimento, um primeiro desafio que surge é justamente trazer uma definição para desenvolvimento. Tal se deve uma vez tratar-se de uma questão complexa que não pode ter a sua compreensão apequenada, tratando-o tão somente como aumento do produto interno bruto de um país ou geração de riquezas.

De acordo com Fábio Nusdeo (2001, p. 349), desenvolvimento é mais do que o simples crescimento econômico, envolvendo “uma série infundável de modificações de ordem qualitativa e quantitativa de tal maneira a conduzir a uma radical mudança de estrutura na economia e da própria sociedade do país em questão”.

No mesmo sentido, Amartya Sen (2010, p. 16) amplia o conceito de desenvolvimento, entendendo-o como algo que “requer que se removam as principais fontes de privação da liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destruição social sistemática, negligências dos serviços públicos e intolerância ou interferência de Estados repressivos”.

Não obstante, embora o crescimento econômico possa ser considerado meio de se promover o desenvolvimento, ambos não podem ser confundidos. Para que um Estado se desenvolva, são necessárias alterações estruturais na própria sociedade de sorte que haja uma redução do mal-estar causado pelo subdesenvolvimento, conferindo-se formas para que todos usufruam dos bens de consumo e tenham suas necessidades básicas saciadas.

Tomando por base o referido conceito de desenvolvimento, cumpre verificar se há ou não uma relação com o Direito. Kevin Davis e Michael Trebilcock (2008, p. 4-5) identificam uma corrente teórica que acredita ser possível a utilização dos arranjos jurídicos para gerar mudanças estruturais, bem como outra, segundo a qual o Direito, ou é incapaz, ou é dispensável, na determinação de mudanças estruturais na sociedade. Focar-se-á na primeira, conhecida como corrente otimista, a qual, segundo Kevin Davis e Michael Trebilcock (2008, p. 5), é majoritária.

Dentro da referida corrente teórica, chama-se atenção para a análise funcional do ordenamento jurídico, que tenta compreendê-lo de acordo com sua efetiva ação na sociedade. Deve-se, assim, buscar a criação e manutenção de uma estrutura jurídica organizada, sendo esta condição necessária para expansão do capitalismo e crescimento econômico, sendo uma das principais funções do Direito conferir previsibilidade e segurança jurídica ao mercado, fundamentais para uma ação conjunta das instituições estatais e organizações privadas em prol do crescimento econômico que, muito embora não seja o desenvolvimento propriamente dito, é um dos meios pelo qual deve ser alcançado.

No mesmo sentido, Dani Rodrik, Arnind Subramanian e Francesco Trebbi (2002, p. 22), analisando o desenvolvimento de China e Rússia, concluíram que a diferença verificada entre ambos os países relaciona-se à certeza e à segurança dos investidores em relação à proteção da propriedade, sendo que o Estado chinês é mais bem sucedido na atração de investimentos, uma vez que a proteção da propriedade é maior na China do que na Rússia. Não obstante este entendimento dos autores, destaca-se o alerta de Ha-Joon Chang (2006, p. 8) de que a segurança da propriedade não deve ser um fim em si mesmo, havendo a necessidade de o Direito determinar em quais circunstâncias e condições haverá esta proteção.

Ainda dentro da corrente otimista, Marina Mota Prado (2010, p. 3) identifica duas teorias: i) direito *no* desenvolvimento, a qual possui uma visão instrumental do Direito, sendo este um meio para viabilizar o desenvolvimento, com enfoque no crescimento econômico, quer por meio de intervenção estatal, quer por meio de uma presença mínima do Estado; e, ii) direito *como* desenvolvimento, com uma visão finalística do Direito, com o enfoque maior nos avanços sociais, os quais devem ser garantidos pelos arranjos jurídicos. Prado (2010, p. 19) destaca que a principal diferença entre ambas é que, enquanto a primeira entende o desenvolvimento mais relacionado com o crescimento econômico, a segunda se alinha à teoria de Sen (2010), relacionando desenvolvimento como garantia de liberdades individuais.

Ainda de acordo com Prado (2010, p. 6), deve-se identificar interconectividades entre as correntes teóricas do Direito no desenvolvimento e do Direito como desenvolvimento, afir-

mando que não são excludentes, mas que uma serve como meio para outra. Assim, ao mesmo tempo em que os arranjos jurídicos podem prover as instituições necessárias para garantir os objetivos alcançados, podem ser concomitantemente um meio para se alcançar outras metas de desenvolvimentos, sendo ambas funções complementares.

Conforme destacado por Davis e Trebilcock (2008, p. 11-12), outro enfoque da corrente teórica em análise acerca de Direito e desenvolvimento relaciona-se com o surgimento da Nova Economia Institucional, que defende a existência, nos países desenvolvidos, de uma relação próxima entre instituições públicas e organizações privadas, no sentido de serem criados estímulos para a sociedade. Estes estímulos podem ser no sentido de incentivar atividades produtivas, bem como distribuição dos ganhos, permitindo acesso da população à riqueza gerada, permitindo o desenvolvimento do Estado. Por outro lado, segundo Douglass North (1995, p. 20), os países do terceiro mundo não seriam desenvolvidos por não terem logrado êxito em construir instituições que fossem eficientemente voltadas para a criação destes estímulos produtivos.

Prado (2010, p. 14), embora destaque a importância da teoria institucional no campo do Direito e desenvolvimento, apresenta algumas críticas à referida teoria, dentre as quais: i) falta de consenso sobre o conceito de instituição; ii) incapacidade de explicar a existência, em países desenvolvidos, de instituições ruins. Tais críticas não a tornam menos importante, haja vista que, como apontado por Davis e Trebilcock (2008, p. 60), há um entendimento crescente no sentido de que existe uma relação entre instituições e desenvolvimento.

Este debate termina remetendo, invariavelmente, à análise do conceito de instituição e seu papel dentro do desenvolvimento, pois, conforme será abordado, o próprio Direito é um arranjo institucional. O Direito é responsável por criar e dar efetividade às demais instituições da sociedade, já que o ordenamento jurídico é um elemento essencial ao desenvolvimento.

### **3 O ORDENAMENTO JURÍDICO COMO INSTITUIÇÃO CRIADORA DE ARRANJOS INSTITUCIONAIS**

Os debates sobre Direito e desenvolvimento remetem à análise de outra discussão que é tão, ou mais, complexa e problemática, qual seja, a relação entre o ordenamento jurídico e as instituições. Tal qual ocorrido em relação ao desenvolvimento, não há uniformidade de entendimentos sobre qual a definição de instituições, sendo que o primeiro desafio corresponde, exatamente, a se estabelecer o seu conceito e se determinar sua relação com o ordenamento jurídico.

Dentro da perspectiva da Nova Economia Institucional, North (1995, p. 23) entende que “as instituições são limitações comportamentais criadas pela própria sociedade, dentro de sua estrutura, abrangendo regras formais e restrições informais, bem como os meios de aplicação coercitiva de ambos”. Devem ser assim entendidas como as regras do jogo existentes em determinada sociedade que constroem o comportamento dos indivíduos, induzindo-os a agir ou não agir de determinada maneira.

Sob a óptica institucionalista, Geoffrey Hodgson (2006, p. 2) entende que instituições

são importantes estruturas da sociedade, responsáveis por disciplinar a vida social, permitindo ou limitando comportamentos individuais para conferir previsibilidade e estabilidade às expectativas comportamentais dos indivíduos. Para a teoria de Hodgson, instituições são regras, incluindo neste conceito as normas jurídicas, normas sociais e organizações.

Destaca-se o fato que, por uma questão de recorde metodológico, optou-se por manter a objetividade do presente trabalho e não adentrar na crítica que Hodgson (2006) faz à North (1995) em relação ao conceito deste acerca de instituição, que a diferencia de organização, abarcada no entendimento de instituição apresentada por Hodgson (2006). Porém, apenas registra-se a existência da referida divergência entre os autores.

Para Hodgson (1998, p. 179-180) “o cerne das instituições são os hábitos, os quais são o resultado da consolidação de uma conduta usual dos indivíduos, alterada quando há uma mudança de comportamento”. Ademais, segundo John Harris (2003, p. 347-348), “também devem ser consideradas questões culturais e políticas, uma vez que, por estarem impregnadas no tecido social, influenciam diretamente no comportamento individual e, conseqüentemente, nos arranjos institucionais”.

Verifica-se, assim, que entre instituição e indivíduo há uma relação de retroalimentação, por meio da qual na medida em que um evolui, influencia mudanças no outro de sorte a acompanhar esta alteração.

Sob a ótica jurídica, Maurice Hauriou (1925, p. 97-98) conceitua instituições como formas estáveis de organização da sociedade, correspondendo a fenômenos sociais, impessoais e coletivos, com elementos de dinamismo e mutabilidade, que se infiltram, por meio do Direito, no meio social, mas com ele não se confundindo.

Santi Romano (2008, p. 85-86), por sua vez, entende que o Direito é um arranjo institucional, se enquadrando no conceito por ele apresentado, segundo o qual “instituições são agências fechadas, existentes em termos concretos e objetivos, constituindo-se como um elemento social detentor de autonomia e separabilidade relativa”. Romano (2008, p. 92-93) traz, ainda, outro elemento marcante das instituições, que diz respeito à noção de objetivação, a qual corresponde ao fato de transcenderem, por meio do ordenamento jurídico, às pessoas que as compõem, sendo independentemente identificáveis.

Portanto, tratam-se as instituições de um fenômeno social, impessoal e coletivo, tendo o hábito da coletividade como elemento central. É por meio delas que são estabelecidas limitações aos indivíduos por meio de normas jurídicas e sociais, aplicadas coercitivamente, que estimulam os indivíduos a agir de determinada maneira. Possuem por função disciplinar a vida social, permitindo ou restringindo ações individuais para conferir previsibilidade e estabilidade às expectativas comportamentais da sociedade.

Conforme destacado por Hauriou (1925) e por Romano (2008), as instituições se impregnam no corpo social pelo do Direito, sendo por meio deste que ocorre a sua institucionalização e objetivação, configurando-se, o ordenamento jurídico, um elemento de conservação e mudanças institucionais. É por meio do Direito que os arranjos institucionais são criados,

modificados e extintos, configurando-se como a mais importante instituição social.

Pois bem, conforme estudo de Rodrik, Subramanian e Trebbi (2002, p. 4), no âmbito do desenvolvimento, as instituições preponderam sobre as demais variáveis por eles identificadas, quais sejam, geográfica e de integração do comércio internacional. As instituições exercem, conforme bem apontado por Chang (2006, p. 2), três funções principais, na promoção do desenvolvimento econômico, sendo elas: i) coordenação e administração; ii) aprendizagem e inovação; e, iii) distribuição de renda e coesão social.

Cabe ao ordenamento jurídico, segundo Rodrik, Subramanian e Trebbi (2002, p. 21-22), a construção dos arranjos institucionais específicos, de acordo com as vicissitudes ambientais da sociedade, em atenção ao contexto no qual o Estado está inserido. O referido processo de criação e adaptação das instituições deve se dar por meio de um complexo processo de articulação e balanceamento das formas das instituições e funções que se esperam destes arranjos.

O enfoque dos referidos autores está em linha com a teoria de Roberto Mangabeira Unger (1996, p. 19), o qual entende “ser tarefa do Direito auxiliar na imaginação institucional, mapeando e criticando os arranjos institucionais existentes de sorte a reestruturá-los, se necessário for, conferindo-lhes maior eficiência”.

Verifica-se que, a construção dos arranjos institucionais, bem como a manutenção e eventual extinção de instituições, é um processo complexo, envolvendo todo contexto no qual a sociedade está envolvida, abrangendo questões históricas, políticas e culturais. As peculiaridades de cada país apareceram no processo de imaginação institucional, sendo importante que os arranjos institucionais sejam desenhados de acordo com as características intrínsecas de cada país, em respeito ao contexto no qual a sociedade se faz inserida.

Assim, é importante destacar que o Direito não age sozinho, mas em conjunto com as conformações de economia política existentes em determinado país, que auxiliam o sistema jurídico na criação, manutenção, aprimoramento ou extinção de outros arranjos institucionais.

#### **4 INFLUÊNCIA DA ECONOMIA POLÍTICA NA CONFORMAÇÃO DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS**

Na esteira da teoria de Romano (2008) em relação ao seu entendimento de que o Direito é uma instituição, cumpre analisar a influência da economia política no ordenamento jurídico, refletindo em seu mister de conformar os arranjos institucionais de uma determinada sociedade. Isto porque o estudo do conceito e evolução da economia política auxilia na verificação de como o contexto histórico, político e cultural influenciaram nas instituições existentes.

O cerne da questão é a não existência de uma economia pura, sendo esta uma construção jurídico-institucional, cabendo à economia política, por meio do ordenamento jurídico, criar limitações à ação política na economia. De acordo com Unger (1996, p. 20), “Direito e economia política atuam conjuntamente no mister da imaginação institucional”. Dessa forma, o campo da economia política termina por agregar elementos importantes na análise institucional, tais

como: historicidade, distribuição de riquezas, conflito distributivo, democracia, legitimidade e variabilidade institucional.

Tal empreitada ocorre por meio de análise empírica, realizada segundo as conformações de economia política vigente, refletindo o contexto no qual a sociedade está inserida. A partir de tal crítica, por meio do ordenamento jurídico, são formatadas ferramentas para discutir as condições básicas da vida social, reformando os arranjos institucionais existentes, conferindo-lhes maior eficácia, bem como criando ou extinguindo instituições conforme seja necessário.

Para se entender esta relação, cumpre analisar, inicialmente, o conceito de economia política, o qual parte do pressuposto de que política e economia são indivisíveis, ou seja, as decisões econômicas possuem um viés político, devendo ser analisadas dentro do contexto social. Este foi o primeiro nome que a ciência econômica teve em sua história, se referindo, nos séculos XVII e XVIII, à produção, circulação e distribuição de riqueza, não sendo possível dissociar a economia da política.

A economia política é o campo que busca compreender a realidade econômica em seu contexto político, social, histórico, geográfico e jurídico. Para Nusdeo (2001, p. 92):

a economia política é o segmento ou a versão didática da ciência econômica com um enfoque destinado precisamente a fazer a síntese entre análise estrita e aplicação, entre teoria e prescrições normativas, juntando as partes artificialmente separadas para efeito de análise, com vistas a apresentar o fenômeno econômico na sua inteireza e em todas as suas dimensões.

Jonh Reitz (2001, p. 1.123-1.124) entende, corretamente, que a economia política é um princípio estruturante do Direito, correspondendo ao meio pelo qual o Estado interfere na esfera individual econômica do indivíduo, variando ao longo do tempo de acordo com o contexto no qual a sociedade está inserida. De acordo com Reitz (2001, p. 1.124), os princípios de economia política são enunciados normativos que refletem os conceitos que predominam dentro dos países acerca de qual deve ser a relação adequada entre os indivíduos e o Estado, figurando, assim, como um importante elemento que modela o Direito de cada país, sendo possível, por meio de uma análise histórica de suas conformações, entender as vicissitudes de cada ordenamento jurídico.

Diogo Coutinho e Mario Shapiro (2013, p.1-2) entendem que:

a economia política e Direito possuem uma relação de vasos comunicantes no seguinte sentido: i) a economia política refere-se às opções de organização econômica e o modo que atenderão as necessidades da população, refletindo na estruturação do Direito e das instituições; e, ii) o ordenamento jurídico oferece os instrumentos normativos e arranjos institucionais pelos quais os objetivos da política econômica serão concretizados por meio de políticas públicas, forjando as ferramentas de intervenção estatal na economia.

Verifica-se que, em qualquer teoria de economia política, o Estado tem papel central, tanto para se defender uma maior atuação deste na economia, quanto o contrário, sendo a de-

cisão de não intervenção também uma decisão estatal.

Ao analisar a questão, Reitz (2001, p. 1.139-1.140) identifica duas correntes filosóficas que explicam a concepção do papel do Estado na economia: i) a primeira é baseada na filosofia de Thomas Hobbes, a qual permite uma interpretação mais abrangente da atuação do Estado; e, ii) a segunda concepção é a que considera a teoria de John Locke, que interpreta o Estado como um moderador entre os vários grupos sociais, com uma participação menor na economia.

Segundo a teoria de Reitz, quanto mais centrada a economia política no Estado, como acontece na França e na Alemanha, maior a valorização, pelo Direito, da burocracia estatal, havendo maior presença do Estado na economia. Por sua vez, quanto mais focada no mercado for a economia política, como ocorre nos Estados Unidos, maior a valorização do indivíduo em detrimento da burocracia estatal, com um Estado regulador menos presente na economia.

O que é possível verificar é que Direito e economia política possuem uma intrínseca relação de influência mútua, retroalimentando-se mutuamente ao longo do tempo, conforme o ambiente sócio-político da sociedade se altera. A economia política está equidistante entre o direito, de um lado, e a economia do outro, sendo possível, através de sua análise, entender questões concernentes ao ordenamento jurídico de um determinado país.

O ordenamento jurídico é a instituição basilar dos demais arranjos institucionais, os quais foram juridicamente moldados de acordo com as conformidades da economia política. Dessa forma, é correto o entendimento de que o Direito é o arranjo institucional necessário a institucionalizar e objetivar os conceitos do capitalismo, que irão servir de força motriz da economia do país. Porém, ao fazê-lo, não o realiza de forma independente, mas sim dentro dos contornos e cenários traçados pela economia política, que lhe servem como princípio estruturante que delimita seus contornos.

De acordo com Diogo Coutinho e Mario Shapiro (2013, p. 3-4), a economia política admite que o capitalismo é processo histórico, somente podendo ser analisado através do contexto no qual a sociedade encontra-se inserida. Segundo essa teoria, em cada época há uma ligação peculiar entre o papel do Estado e instituições jurídicas dentro de um cenário econômico, de acordo com as variações peculiares de cada momento.

Portanto, deve-se reconhecer que o capitalismo varia de acordo com aspectos ideológicos referentes ao mercado e ao Estado, bem como relativos aos arranjos institucionais de cultura, política, economia e Direito. De tal sorte, não há uma economia política homogênea, mas tantas quantas forem os contextos históricos nos quais a sociedade está inserida.

No Brasil, a Constituição de 1988 apresenta diversos dispositivos para regular a ação estatal na economia, determinando momentos de maior ou menor atuação, bem como elencando os arranjos institucionais disponíveis para o Estado intervir, direta ou indiretamente, no domínio econômico. Nestas conformações, faz-se presente a economia política, que variaram de acordo com a evolução do contexto sócio-político da sociedade brasileira.



## 5 O NOVO ATIVISMO ESTATAL DO BRASIL E OS DESAFIOS JURÍDICOS

Assim como em outros países, o Brasil vivenciou momentos históricos desenvolvimentistas alternados com momentos liberais, ou seja, contextos de maior presença do Estado na economia com de maior distanciamento estatal do mercado, sempre refletindo inflexões de economia política. As alterações nestas conformações terminam por criar desafios institucionais, em decorrência da necessidade de adaptação ao novo contexto.

Para se entender o atual desenho institucional do Brasil e os desafios existentes, deve-se traçar um estudo histórico da evolução da economia política brasileira. Ao analisar a questão, Coutinho e Shapiro (2013, p. 2) identificam três momentos: i) desenvolvimentismo e o direito econômico interventor, existente no país principalmente nas décadas de 1960 e 1970; ii) neoliberalismo moderado e regulacionismo econômico, com seu auge na década de 1990; iii) novo ativismo estatal e direito econômico seletivo e indutor, designado de *Novo Ativismo Estatal*, iniciado a partir de 2002, que ganhou força após a crise financeira de 2008.

Coutinho e Shapiro (2013, p. 19) afirmam que o *Novo Ativismo Estatal* trata-se de uma configuração de economia política que reúne: i) ativismo estatal indutor e seletivo; ii) moderação na discricionariedade e reforço de mecanismos de legitimidade democrática; e, iii) indução desenvolvimentista com políticas industriais e de redução da desigualdade.

Acerca deste contexto histórico das conformações de economia política existentes no Brasil, algumas considerações devem ser feitas. Em primeiro lugar, deve-se notar que, dentro dos modelos de Reitz (2001, p. 1.139-1.140), o Brasil, mesmo nos momentos de neoliberalismo moderado, entendendo necessária uma presença maior do Estado na economia, de sorte a possibilitar o desenvolvimento econômico, conferindo bem-estar geral à população, ou seja, privilegiando a ideia de *Estado de bem-estar social*;

Em segundo lugar, interessante notar algumas características deste *Novo Ativismo Estatal*. Coutinho, Shapiro e Trubek (2013, p. 12-13) fazem o seguinte destaque acerca do assunto:

o seu surgimento foi algo não planejado, referindo-se a uma experiência de desenvolvimento não acabada ou consolidada, tendo sido gerado por diversos fatores relativos ao contexto político, econômico e social, dos quais merecem destaque: i) oportunidade política, relativa a eleição, em 2002, do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, representando a chegada ao poder de um partido ideologicamente comprometido com um maior papel do Estado na economia e na sociedade; ii) insatisfação do setor produtivo com o cenário econômico de desaceleração do crescimento e alta taxa de desemprego; e, iii) cenário, a partir de 2008, de pós-crise financeira global.

Ademais, ainda em conformidade com Coutinho, Shapiro e Trubek (2013, p. 7-8), este modelo é marcado pela experimentação institucional e mudança gradual, caracterizando-se, fundamentalmente: i) pela continuidade da política macroeconômica neoliberal do governo anterior, lastreada na responsabilidade fiscal, taxa de câmbio flutuante e metas de inflação; e, ii) pela adoção de políticas microeconômicas de indução de crescimento que compensam os efeitos

colaterais dessa política de origem neoliberal, tais como política industrial e política social mais robusta.

Em terceiro lugar, é interessante observar que este novo ativismo estatal brasileiro está em linha com uma corrente otimista que defende a função instrumental do ordenamento jurídico no desenvolvimento, denominada *direito nos Estados em desenvolvimentos*, segundo a qual, de acordo com Prado (2010, p. 6), “para que o Direito possa atingir plenamente o seu mister, é necessária uma presença estatal no sentido de garantir o desenvolvimento”. A atuação do Estado, assim, é um importante meio de promoção, pelo ordenamento jurídico, do desenvolvimento, devendo ser realizado para estruturar os arranjos institucionais que os instrumentalizam. Neste sentido, Chang e Peter Evans (2000, p. 2) afirmam que “o desenvolvimentismo é um clássico exemplo de como as instituições podem atuar no sentido de promover o desenvolvimento”.

Importante pontuar aqui a análise de Evans (1992, p. 163), a qual entende que a atuação estatal pode ser determinante para o desenvolvimento do país, como no caso de Japão, Coréia do Sul e Taiwan, na hipótese de haver uma burocracia eficiente, capaz de criar um ambiente propício para a conjunção de investimentos externos com os esforços domésticos, buscando uma parceria entre as instituições e organizações. Por outro lado, Evans (1992, p. 149-150) cita o modelo do Estado predatório “no qual a atuação estatal gera empecilhos ao desenvolvimento em razão de uma burocracia corrupta e de arranjos institucionais ineficientes, como é o caso do Zaire”. Neste Estado, a falta de arranjos institucionais adequados e a existência de uma estrutura política e estatal corrupta, voltada exclusivamente aos seus próprios interesses e não aos da coletividade, levaram o país a uma grave crise econômica e social, causando enormes problemas humanitários, ou seja, em outras palavras, foram na direção oposta do desenvolvimento econômico.

De acordo com Evans (1992, p. 166), o Brasil está enquadrado em um terceiro modelo, composto por países que, não obstante tenham conseguido avanços recentes, ainda encontram dificuldades para se desenvolver. No caso brasileiro, muito embora tenha se verificado certo grau de desenvolvimento nos últimos anos, ainda existem problemas institucionais decorrentes de instrumentos burocráticos sem muita base técnica, ineficientes e com surtos de corrupção. Tais entraves institucionais afetam a produção, crescimento e distribuição das riquezas, fazendo com que o desenvolvimento não alcance toda população. Logo, o Brasil não conseguiu estruturar arranjos institucionais sólidos que possibilitem o desenvolvimento.

Os reflexos destes problemas institucionais, por exemplo, são as altas taxas de juros, que travam o crescimento econômico e o desenvolvimento brasileiro. Nesse sentido, importante destacar o entendimento de Pérsio Árida, Edmar Lisboa Bacha e André Lara-Rezende (2004, p. 2-3):

muito embora economistas afirmem que as elevadas taxas de juros são explicadas pela política monetária ortodoxa, metas e ajustes fiscais insuficientes para garantir um resultado nominal positivo ou subsequentes choques externos e internos que aumentam a percepção de risco do país no cenário internacional, o principal motivo

é a incerteza jurisdicional, que pode ser decomposta: i) no risco do Estado alterar o valor do contrato antes do momento de sua execução; ii) na hipótese de interpretação desfavorável ao investidor no caso de judicialização da relação contratual.

Um interessante aspecto levantado pelos autores é que esta incerteza jurisdicional é resultado de uma longa tradição do país de um processo histórico, no qual houve manipulação de indexadores, mudanças de padrões monetários, congelamento de bens financeiros, anulação judicial de cláusulas de reajuste, alterações repentinas de entendimento tributário sobre os contratos em vigor, atrasos nos pagamentos de débitos perante terceiros. Em decorrência destas práticas, houve um aumento na percepção de risco do país, com investidores exigindo um prêmio maior em operações de longo prazo com o governo.

O conceito de incerteza jurisdicional se conforma, segundo Arida, Bacha e Lara-Resende (2004, p. 7), com o crescente consenso de que as instituições de determinada sociedade são determinantes para seu desempenho econômico. Neste sentido, verifica-se que o principal problema do Brasil refere-se à incapacidade do país de desenvolver instituições sólidas, lastreadas em uma burocracia estatal crível, que crie os estímulos necessários para o desenvolvimento. Assim, para que o novo ativismo estatal surta efeito, deve-se resolver tais entraves institucionais, aperfeiçoando-se as instituições para conferir maior eficiência ao aparato estatal e sanar o ambiente de incerteza jurisdicional, podendo ser este um dos grandes desafios do Direito neste novo cenário.

Ademais, conforme anteriormente mencionado, a economia política e o ordenamento jurídico possuem uma relação de influência mútua. Dessa forma, os arranjos jurídicos do *Novo Ativismo Estatal* possuem algumas feições próprias que tanto influenciam como são influenciadas por esta nova experiência estatal. Neste sentido, Coutinho, Shapiro e Trubek (2013, p. 22-23) afirmam que este novo modelo traz para o Direito o desafio de desempenhar novas funções, quais sejam: i) salvaguardar a flexibilidade das políticas e regras emanadas pelo Estado; ii) estimular a sincronia entre instituições públicas e organizações privadas; iii) estruturar a sinergia entre os atores; e iv) assegurar legitimidade das intervenções estatais.

Em outro texto, Coutinho e Shapiro (2013, p. 26) identificam as seguintes funções do Direito:

i) viabilizar o arcabouço normativo e institucional, tanto no sentido de funcionalizar novos objetivos de economia política, quanto no sentido de combinar ferramentas e instrumentos jurídicos já existentes; ii) assegurar a legitimidade, almejando uma melhor combinação possível entre efetividade e legitimidade, entre capacidades políticas e capacidades técnico-administrativas; e, iii) forjar governança institucional, por meio de imaginação institucional para mapear problemas e formular novas arquiteturas institucionais.

Verifica-se, portanto, que na referida nova conformação de economia política, o Direito deve instrumentalizar o Estado de meios para remover as barreiras estruturais que impedem

o desenvolvimento, aperfeiçoando os arranjos institucionais, aumentando a eficiência da burocracia estatal, de sorte a conferir os estímulos necessários ao desenvolvimento.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verificou-se que o campo do Direito e desenvolvimento é complexo por tratar de conceitos de textura aberta e em constante evolução, que variam de acordo com os modelos de desenvolvimento de cada contexto de economia política. Cada momento histórico de economia política vai atribuir um papel diferente ao ordenamento jurídico de cada Estado, influenciando nos arranjos institucionais existentes.

As instituições são essenciais ao desenvolvimento, impregnando-se na sociedade por meio do Direito, sendo este o responsável pela sua objetivação e institucionalização. Ademais, o próprio ordenamento jurídico, por ser o mais importante arranjo institucional, uma vez que cria, modifica e extingue instituições, também é um elemento primordial para o desenvolvimento.

As instituições são importantes por se tratar de regras que estruturam relações sociais que alteram e são alteradas pela sociedade, não apenas para restringir, mas também para promover e constituir comportamentos que pavimentem o caminho do desenvolvimento. A variabilidade institucional é histórica e politicamente situada, de modo que não há modelo replicável em qualquer momento e em qualquer lugar que possa ser adotado.

Importante destacar que, em seu mister de arquitetar e imaginar os arranjos institucionais, o Direito não age sozinho, sendo as conformações de economia política existentes em determinado país de grande importância, auxiliando na criação, manutenção, aprimoramento ou, inclusive, extinção de outros arranjos institucionais.

Pois bem, na história econômica brasileira é possível identificar momentos de maior e de menor presença do Estado neste cenário. Atualmente, vem ganhando força desde a última década o modelo do *Novo Ativismo Estatal*, o qual criou desafios ao Direito, que passou a ter de exercer funções que instrumentalizam o Estado de meios para viabilizar e construir comportamentos que levem ao desenvolvimento, tendo-o mais como ator deste processo.

O desenvolvimento do país somente será alcançado com a remoção de barreiras estruturais que excluem parcela da sociedade da vida econômica, cabendo ao Direito criar meios de remover estes empecilhos, por meio de sua função de arquitetar e imaginar novos arranjos institucionais, bem como aperfeiçoar os já existentes.

## REFERÊNCIAS

ARIDA, Persio; BACHA, Edmar Lisboa; LARA-RESENDE, André. **Credit, interest, and jurisdictional uncertainty: conjectures on the case of Brazil**. Rio de Janeiro, 2004.

CHANG, Ha-Joon. **Institutions and economic development: theory, policy and history in**

**Journal of Institutional Economics**, Vol. 5, 2010.

CHANG, Ha-Joon; EVANS, Peter. **The role of institutions in economic change**. Venice: Other Canon Group, 2000.

CHANG, Ha-Joon. **Understanding the relationship between institution and economic development – some key theoretical issues**. Helsinki: ONU, 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. **Um quadro institucional para o desenvolvimento democrático**, in COMPARATO, Fabio Konder, *et alii* (orgs.). **Capacidades estatais e democracia – arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014.

COUTINHO, Diogo R.; SCHAPIRO, Mario . **Economia política e Direito Econômico: do desenvolvimentismo aos desafios da retomada do ativismo estatal**, in COSTA, José Augusto Fontoura, *et alli* (orgs.). **Teoria e experiência: Estudos em homenagem a Eros Roberto Grau**. Vol. 1. São Paulo: Malheiros, 2013.

COUTINHO, Diogo R.; SCHAPIRO, Mario G.; TRUBEK; David. **Towards a new law and development: new state activism in Brazil and the challenge for legal institutions**, in **The World Bank legal review: Legal innovation and empowerment for development**, n. 4, 2013.

DAVIS, Kevin E.; TREBILCOCK, Michael J. **The relationship between Law and development: optimists versus skeptics**. New York: NYU, 2008.

EVANS, Peter. **The State as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change**, in HAGGARD Stephan; KAUFMAN, Robert R. (orgs.). **The politics of economic adjustments: international constraints, distributive conflicts, and the state**. Princeton: Princeton University Press, 1992.

HARRISS, John. **Institutions, politics and culture: a polanyian perspective on economic change**, in **International Review of Sociology**, Vol. 13, n.2. London: LSE, 2003.

HAURIOU Maurice. **La théorie de l'institution et de la fondation**, in **Cahiers de la nouvelle journée**, 1925, No. 4, 1925.

HODGSON, Geoffrey M. **The approach of institutional economics**, in **Journal of Economic Literature**, Vol. XXXVI, 1998.

HODGSON, Geoffrey M. **What are institutions? JEI – Journal f economic issues**, XL, 2006.

NORTH, Douglass C. **The new institutional economics and the third world development**, in HARRIS, John, *et alii* (orgs) **The new institutional economics and the third world development**. London: Routledge, 1995.

NUSDEO, Fábio. **Curso de economia – Introdução do direito econômico**. 3ª ed. São Paulo, RT, 2001.

PRADO, Mariana Mota. **What is law and development?**, in Revista Argentina de Teoria Juridica, Vol. 11, N. 1. Buenos Aires, 2010.

REITZ, John. **Political economy as a major architectural principal of Public Law**, in **Tulane Law Review**, n. 75, 2001.

RODRIK, Dani; SUBRAMANIAN, Arvind; TREBBI, Francesco. **Institutions rule: the primacy of institution over geography and integration in economic development**. Harvard University, 2002.

ROMANO, Santi. **O ordenamento jurídico**. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2008.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2010.

UNGER, Roberto Mangabeira. **Legal analysis as institutional imagination**, in **The modern Law review**, n. 59, 1996.

## **THE FUNCTION OF LAW IN THE ECONOMIC DEVELOPMENT AND ITS RELATION WITH THE POLITICAL ECONOMY**

### **ABSTRACT**

The discussion on the Law and economic development is complex, creating the necessity of defining development and institutions. Institutions are important for development, is embedded in society through Law, and through this it is the objectification and institutionalization of institutional arrangements. The legal system is the most important institution because it is through it that institutional arrangements are created, modified and extinguished. The political economy helps, facilitating the understanding of existing institutions in society. It is also important because of the influence it exerts on legal harvest and institutional arrangements, being an architectural principal of Law.

**KEY-WORDS:** Development. Law. Institutions. Economy. society.v