

**DIREITO E DESENVOLVIMENTO:
FUNDAMENTOS TEÓRICOS E HISTÓRICOS**
*LAW AND DEVELOPMENT:
THEORETICAL AND HISTORY FOUNDATIONS*

*Ilton Norberto Robl Filho **
*Luis Henrique Braga Madalena ***
*Milena Petters Melo ****

Resumo: O campo do Direito e Desenvolvimento desperta interesses teóricos e práticos dos cientistas sociais. O objetivo deste texto reside na apresentação sistemática dos três momentos centrais do Direito e Desenvolvimento. Dessa forma, apresentam-se as razões que condicionaram o surgimento do Direito e Desenvolvimento. Posteriormente, debate-se a teoria da dependência e o pensamento neoclássico como reflexões centrais no segundo momento das reflexões desenvolvimentistas. Por sua vez, as construções teóricas dos institucionalistas, de um lado, e das análises culturais e dos impactos da geografia nos condicionamentos do desenvolvimento. Por fim, uma reflexão sobre a terceira camada do movimento do Direito e Desenvolvimento é apresentada como considerações finais.

Palavras-chave: Direito. Desenvolvimento. História. Instituição. Cultura.

Abstract: The Law and Development field arouses theoretical and practical interests of social scientists. The purpose of this paper lies in the systematic presentation of the three central moments of Law and Development. Thus, they present the reasons that conditioned the emergence of Law and Development.

* Professor Adjunto do Mestrado em Direito da UPF e da Faculdade de Direito da UFPR. Pós-Doutor em Direito Constitucional pela PUCRS e Doutor pela UFPR. Secretário Geral da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Pesquisador do Núcleo de pesquisas e estudos em Constitucionalismo Contemporâneo, Internacionalização e relações de cooperação – CONSTINTER, FURB. E-mail: norbertorobl@gmail.com

** Mestre em Direito Público pela UNISINOS/RS. Coordenador do Curso de Pós Graduação Lato Sensu (Especialização) em Direito Constitucional. Pesquisador do Núcleo de pesquisas e estudos em Constitucionalismo Contemporâneo, Internacionalização e relações de cooperação – CONSTINTER, FURB. E-mail: luishenrique@abdconst.com.br

*** Professora da Universidade Regional de Blumenau – FURB. Coordenadora local do Doutorado Interinstitucional DINTER FURB/UNISINOS. Coordenadora do Núcleo de pesquisas e estudos em Constitucionalismo Contemporâneo, Internacionalização e relações de cooperação – CONSTINTER, FURB. Coordenadora do Centro Didático Euro-Americano sobre Políticas Constitucionais – UNISALENTO, Itália. Doutora em Direito pela UNISALENTO, Itália, 2004. E-mail: mpettersmelo@gmail.com

Later, debate the theory of dependency and neoclassical thought as central reflections in the second stage of developmental considerations. In turn, the theoretical constructions of institutionalisms, on the one hand, and cultural analysis and geography impact on the development constraints, on the other hand. Finally, a critical reflection on the third moment of the movement of Law and Development is presented as final considerations.

Keywords: Law. Development. History. Institution. Culture

1 INTRODUÇÃO

O tema do desenvolvimento desponta como um assunto próprio após a segunda guerra mundial. Diversas foram as questões que auxiliaram no desenvolvimento deste tema.

Como coloca Arndt (1987, p. 1-2), a questão do desenvolvimento não era posta de maneira autônoma pela literatura econômica. Apesar de o tema do desenvolvimento atualmente ser bastante interdisciplinar com estudos voltados para Cultura, Sociologia, Filosofia, Direito, Administração e Geografia, originalmente tratava-se de um tema por excelência Econômico.

Com o final da Segunda Guerra Mundial, gradativamente o mundo vai sendo dividido politicamente em dois: capitalismo e socialismo. De certa forma, os estudos desenvolvimentistas surgem como uma resposta capitalista para o crescimento dos países do terceiro mundo ou pobres.¹

A proposta socialista, por um lado, apresentava a necessidade de completa alteração da sociedade e da economia. Nessa proposta, era necessária a realização de uma revolução que estabelecesse uma ditadura do proletariado, da maioria, a qual formaria novas bases econômicas e sociais que promoveriam a igualdade material.

Por outro lado, a proposta capitalista, a qual era pautada na exacerbada defesa da igualdade e da liberdade formais, teve que enfrentar a questão da radical desigualdade existente nos países do terceiro mundo, que foram designados como em desenvolvimento ou subdesenvolvidos.

Neste artigo, apresentam-se os fundamentos teóricos do campo do Direito e Desenvolvimento. Desse modo, na seção 2, discute-se o primeiro ciclo do campo do Direito e Desenvolvimento. Por sua vez, no item 3, enfrenta-se o segundo momento do campo, discutindo-se na seção 3.1 a teoria da dependência, na seção 3.2 o pensamento neoclássico e no item 3.3 os elementos centrais da fase segunda desse movimento.

De outro lado, a seção 4 trata de algumas vertentes teóricas do terceiro momento do Direito e Desenvolvimento. Assim, o item 4.1 debate o institucionalismo e a seção 4.2 discute o culturalismo e o impacto das condicionantes geográficas. Por fim, são tecidas algumas considerações finais no item 5.

2 CONSTRUÇÃO DO PRIMEIRO CICLO DO CAMPO DIREITO E DESENVOLVIMENTO

Na proposta capitalista, os países desenvolvidos do primeiro mundo passaram por um conjunto de estágios que permitiu a construção do desenvolvimento econômico. De outro lado, os Estados em desenvolvimento não passaram por todas essas etapas.²

Essa visão desenvolvimentista foi inspirada pela construção e execução do Plano Marshall, o qual foi responsável pela reestruturação da Europa após a Segunda Guerra Mundial (TODARO; SMITH, 2009, p. 110). Esse plano foi composto por uma massiva injeção de capital e auxílio técnico.

Desse modo, a visão central do desenvolvimento como uma série linear de estágio propôs que os países desenvolvidos e instituições internacionais deveriam auxiliar os países em desenvolvimento com empréstimos e doações de substanciais quantias financeiras, assim como fornecer suporte técnico necessário, para que estes países passassem por todos os estágios do desenvolvimento. Nesse contexto foi construído o modelo de crescimento de Harrod-Domar.

Para promover projetos de infra-estrutura, de qualificação da mão-de-obra, de indução do crescimento, é necessário que uma grande quantidade de dinheiro seja poupada para que ocorra o crescimento econômico e por consequência o desenvolvimento. Como o produto interno bruto é baixo nos países em desenvolvimento, sendo quase impossível poupar o necessário para que a decolagem (take-off) do crescimento inicie, são necessárias maciças

transferências de capitais dos países desenvolvidos para os do terceiro mundo (SMITH; TODARO, 2009, p. 111-114).

Essa primeira visão do desenvolvimento não funcionou por ser extremamente simplista. O desenvolvimento, ainda que seja conceituado de maneira bastante estreita como alto índice de crescimento econômico, não depende apenas do investimento de grandes quantias de capital. Há, por exemplo, problemas de gestão, força de trabalho, capacidade de planejamento, ocupação do Estado pela elite, estruturas sociais e econômicas promotoras de desigualdades, normas jurídicas e sociais que não auxiliam o crescimento econômico e outras questões.³

Com as insuficiências da primeira teoria desenvolvimentista, forma-se a proposta de mudança estrutural, segunda visão sobre o desenvolvimento, porém esta visão mantém-se no primeiro estágio da teoria desenvolvimentista. A tese principal dessa corrente aponta a necessidade de transformação na estrutura econômica e social dos países em desenvolvimento.⁴

Deve-se alterar a participação da agricultura de subsistência na economia nacional, necessitando esta buscar rapidamente a modernização por meio da industrialização e, por consequência, o aumento da porcentagem de pessoas que fixam residência em cidades.

O modelo de H. Arthur Lewis, forjado nos anos cinquenta do século passado, afirma que o crescimento econômico depende da taxa de investimento industrial e acumulação de capital no setor industrial (TODARO; SMITH, 2009, p. 115-116).⁵ Essa visão teórica parte do pressuposto de que todos os lucros que advêm da economia modernizada são reinvestidos no setor de indústria, gerando uma contínua expansão no trabalho industrial até que excesso da mão de obra na agricultura seja incorporado naquele setor (TODARO; SMITH, 2009, p. 118).

Há, de outro lado, questões que apontam para a inadequação do modelo de Lewis. Por exemplo, o reinvestimento do lucro do setor industrial pode ser alocado no desenvolvimento de técnicas e de tecnologias que retiram empregos industriais. O segundo problema é que Lewis pensa que há excesso de mão de obra na agricultura e falta de trabalhadores industriais. Essa visão contrasta com a realidade de inúmeros países que, muitas vezes, possuem falta de trabalhadores no campo e excesso de candidatos a empregos na cidade e industriais (TODARO; SMITH, 2009, p. 119-120).

Ainda na proposta de mudança estrutural existe uma outra corrente designada de visão relativa aos padrões de desenvolvimento. Essa proposta avança em diversos pontos se comparada com o modelo de dois estágios de Lewis.

A proposta de padrões de desenvolvimento prescreve a necessidade de uma quantidade razoável de mudanças inter-relacionadas para a promoção do desenvolvimento. No que diz respeito às mudanças na economia interna, por exemplo, são fundamentais a construção de políticas públicas e planejamento estatal para a promoção e a busca do desenvolvimento. Por outro lado, no aspecto internacional, uma inserção qualificada no comércio internacional, acesso à tecnologia, capital externo para alavancar atividades e setores também são necessários (TODARO; SMITH, 2009, p. 120).

Existia uma crença de que em razão da intensa integração econômica promovida pelo comércio internacional e da possibilidade dos Estados em desenvolvimento terem acesso à capital, à tecnologia, à importação de bens relevantes e exportação de seus produtos industriais, o crescimento econômico pode dar-se de forma bastante acelerada (TODARO; SMITH, 2009, p. 121).

No que se referem às críticas, a proposta dos padrões de desenvolvimento trabalha com a visão equivocada de que existe uma fórmula única aplicável aos diversos países, porém há diversas realidades e nuances que não podem ser captados por um único modelo. Ainda, essa visão do desenvolvimento foi criada a partir da análise de como os países desenvolvidos foram construídos e como eles são constituídos atualmente. Não necessariamente a aplicação da fórmula seguida pelos países desenvolvidos em outro momento e a adoção acrítica das estruturas dos países de primeiro mundo levará ao desenvolvimento dos terceiro mundistas (TODARO; SMITH, 2009, p. 121-122).^{6 7}

Importante observar que, no Brasil, as reflexões desenvolvimentistas ajudaram a legitimar uma maior intervenção do Estado na economia a partir da década de 30 no período Vargas. Também, a visão desenvolvimentista a partir das visões de mudança estrutural e padrões de desenvolvimento influenciaram substancialmente o período do plano de metas (1956-1960), entrando em crise após o golpe de Estado de 1964 (ERBER, 2007, p. 46).

A partir principalmente da visão desenvolvimentista da mudança estrutural, surge o campo do Direito e Desenvolvimento. Esse campo foi desenvolvido por intelectuais, juristas, economistas e políticos a partir de pesquisas e projetos patrocinados pelo governo e por fundações norte-americanas.

Em um primeiro momento, existiu dificuldade dos juristas serem integrados nos projetos desenvolvimentistas que seriam aplicados no Terceiro Mundo. Essa visão ocorria pela forte ênfase dada ao papel econômico, acreditando que as mudanças jurídicas seriam uma consequência das alterações econômicas (TRUBEK; GALANTER, 2009, p. 128-129).

De outro lado, gradativamente a função do Direito para a construção do desenvolvimento começou a ser valorizada, sendo possível a inserção de juristas na efetivação desses projetos. Para demonstrar a importância jurídica na construção do desenvolvimento, o campo do Direito e Desenvolvimento adotava muitas das concepções de Max Weber (Trubek, 2009a, p. 1-2).⁸

Na leitura de Weber, o direito continental europeu trata-se de um componente social (sistema social) autônomo que auxiliou na construção do capitalismo nos países desenvolvidos. Esse modelo de Direito era racional – regras abstratas que guiam a solução dos conflitos para além casuísmo -, formal – as decisões são construídas a partir de elementos internos ao sistema jurídico - e lógico – o sistema jurídico é aplicado e construído a partir de princípios de regras que se encontram no bojo do ordenamento jurídico (TRUBEK, 2009a, p. 16).

Esse sistema jurídico é criado e aplicado pelo Estado Moderno, que supera o poder carismático e o poder tradicional, sendo estes poderes característicos, como regra, de sociedades não desenvolvidas. As principais características do legalismo criado pelo Estado Moderno em especial no Direito Continental Europeu são i) a legitimidade das normas jurídicas postas encontra-se na sua construção por meio de um processo racional gerido pelo Estado moderno, ii) o modelo de processo judicial geral e racional, pois há regras e princípios que devem ser aplicados às lides e existem regras processuais que guiam essa aplicação, iii) há um alto grau de determinação e previsibilidade das normas que guiam a economia, sendo protegida a propriedade privada e os contratos, iv) os governantes e funcionários públicos em geral estão submetidos a

regras gerais cogentes que comandam suas condutas e v) estabelecimento de uma burocracia racional, impessoal e científica (TRUBEK, 2009a, p. 23-24)

As regras jurídicas são necessárias para criar uma estrutura social que limite as vontades egoístas de pessoas e grupos que poderiam prejudicar a atuação do sistema capitalista (TRUBEK, 2009a, p. 32-33). A tese de Weber, a qual é adotada em linhas gerais pelos teóricos do primeiro ciclo do Direito e Desenvolvimento, assevera que o Direito, o qual se constitui em um sistema social autônomo, foi determinante para o sucesso econômico dos países desenvolvidos.

Desse modo, os países em desenvolvimento deveriam promover uma radical mudança no ordenamento jurídico vigente e no Estado com o intuito de implementarem a previsibilidade posta pelo Direito Moderno. Assim procedendo, transplantando em sua plenitude o Direito Moderno racional de origem européia, uma importante mudança estrutural ocorreria na construção do desenvolvimento nos países do Terceiro Mundo.

Ainda, com o intuito de demonstrar a importância do Direito no processo desenvolvimentista, esse campo sustentava que um sistema jurídico inadequado dificultaria o avanço em outras áreas fundamentais como a economia (TRUBEK; GALANTER, 2009, p. 131). Na década de 70 do século passado, o primeiro ciclo do Direito e Desenvolvimento entra em crise por diversas razões. Diversos pressupostos trazidos por essa corrente mostraram-se equivocados.

Acreditava-se que o fortalecimento dos mecanismos econômicos e de mercado (liberalismo econômico) produziria o fortalecimento da democracia e dos direitos fundamentais (liberalismo político). Para a construção do desenvolvimento econômico e político, seria necessário o fortalecimento do Estado, o qual deveria rever os valores jurídicos defendidos no sistema jurídico.

Valores que não auxiliavam na concretização do desenvolvimento deveriam ser expurgados do sistema jurídico, sendo o direito aplicado de maneira instrumental pelos operadores do direito, isto é, as normas postas necessitam ser seguidas. Existia uma crença de que o direito concretizaria boas regulações das situações sociais e bons valores.

Para a aplicação de um sistema jurídico comprometido com valores promotores do crescimento econômico, da democracia e dos direitos humanos, tornava-se imperiosa a

reconstrução do ensino jurídico para formar juristas comprometidos com a aplicação desse sistema que geraria segurança jurídica e justiça.

No entanto, essas diversas previsões demonstraram-se incorretas. Em primeiro lugar, o fortalecimento econômico não produz necessariamente democracia e direitos humanos. Ainda, a concessão de substanciais poderes ao Estado para intervir na sociedade e na economia muitas vezes era usada de maneira inadequada pelos países no Terceiro Mundo.

Também, o modelo liberal democrático adotado pelo Direito e Desenvolvimento partia do pressuposto de que, em última análise, os Tribunais teriam um papel relevante de garantir que as normas democráticas seriam obedecidas pelos atores sociais. Por sua vez, os Tribunais acabavam sendo cooptados pelo governo autoritário ou inexistia independência judicial.

Importante estudo de caso sobre o Brasil é apresentado por Trubek (2009b, p. 108-118). O Brasil na década de 60 do século passado tinha uma população maior que cem milhões, era o país mais industrializado da América Latina, obtinha altos índices de crescimento econômico e possuía taxas substanciais de pobreza (TRUBEK, 2009b, p. 109).

Ao mesmo tempo em que o Brasil promovia uma forte legislação com o intuito de auxiliar a previsibilidade das relações de mercado com, por exemplo, o Código Tributário Nacional, observa-se o estabelecimento de um regime autoritário. Projetos de Direito e Desenvolvimento foram relativamente vitoriosos no estabelecimento das normas que tornavam mais previsíveis as interações do mercado. De outro lado, observou-se que a valorização de uma atuação do Estado para a promoção do mercado não gerou, no Brasil nas décadas de 60 e 70, pluralismo e democracia. Ainda, a proposta de alteração do ensino jurídico para uma maior efetividade das leis e instrumentalidade jurídica serviu, na prática, como uma ideologia que auxiliava na concretização dos anseios autoritários (TRUBEK, 2009b, p. 115-118).

Desse modo, era necessário observar que muitas das propostas formuladas pelos autores do Direito e Desenvolvimento nas décadas de 60 e 70 falharam em promover os seus principais objetivos (crescimento econômico, direitos fundamentais e democracia). Isso ocorreu muito em razão de esses autores, com pouco conhecimento dos países terceiro mundistas, apresentarem projetos que eram pensados a partir da realidade norte-americana.

A visão de Trubek e Galanter (2009, p. 179-181) é de que o crescimento econômico, a distribuição de renda, o pluralismo, a democracia, a luta contra a desigualdade e a busca por liberdade são ideias importantes. No entanto, o campo do Direito e Desenvolvimento deve compreender que as realidades dos países do Terceiro Mundo são radicalmente diferentes dos países desenvolvidos e que os intelectuais norte-americanos e europeus possuem uma baixa compreensão dos dilemas dos países em desenvolvimento.

3 TEORIA DA DEPENDÊNCIA E NEOLIBERALISMO: O SEGUNDO MOMENTO DO DIREITO E DESENVOLVIMENTO

3.1 TEORIA DA DEPENDÊNCIA

A teoria da dependência foi proposta originalmente na década de 70 do século passado, tendo diminuída a sua importância a partir dos anos oitenta em razão do advento do pensamento neoliberal. Em linhas gerais, a teoria da dependência assevera que o subdesenvolvimento trata-se de uma situação criada por um modelo internacional econômico opressor (TODARO; SMITH, 2009, p. 122).

Há instituições, políticas e procedimentos econômicos nacionais que criam uma relação de dependência entre o centro do sistema capitalista (países desenvolvidos) e a periferia desse sistema (países subdesenvolvidos). De acordo com Todaro e Smith (2009, p. 122), podem-se ser observadas três grandes escolas de pensamento dentro da teoria da dependência: i) modelo de dependência neocolonial, ii) modelo do falso paradigma e iii) tese do desenvolvimento dualista.

A visão neocolonial observa que o subdesenvolvimento dos países do Terceiro Mundo é devido à construção de um sistema internacional econômico injusto e desigual entre os países ricos e os pobres. Aqueles países de maneira deliberada e algumas vezes pela sua negligência impõem relações sociais, econômicas e políticas que impossibilitam ou dificultam substancialmente a independência, o crescimento econômico e a construção de relações mais igualitárias (TODARO; SMITH, 2009, p. 122).

No âmbito interno, há determinados grupos e classes que são beneficiados por essas relações de dependência como proprietários de terras, empresários, funcionários públicos, militares e outros. Essa pequena elite é beneficiada de maneira direta ou indireta por grupos de interesses internacionais, instituições financeiras internacionais, agências bilaterais de auxílio (TODARO; SMITH, 2009, p. 122-123). Para o desenvolvimento dos países periféricos, a alteração mais relevante é a substancial mudança do sistema econômico capitalista com radicais consequências para as relações internacionais entre países.

Por outro lado, a teoria da dependência pautada no falso paradigma assevera que a dificuldade para que os países subdesenvolvidos tornem-se desenvolvidos encontra-se na condução de assistências internacionais equivocadas nos projetos desenvolvimentistas. Esse problema ocorre em razão dos peritos sobre desenvolvimento possuírem uma visão etnocêntrica ou desinformada sobre a realidade terceiro mundista (TODARO; SMITH, 2009, p. 124).

A terceira visão da teoria da dependência assevera existir uma dualidade radical e que apenas aumenta contemporaneamente. Essa dualidade encontra-se basicamente em quatro pontos: i) setores modernos e superiores convivem com setores e indicadores atrasados e inferiores em um mesmo país, ii) trata-se de desigualdade crônica e não transitória, iii) essa coexistência não será eliminada e, assim como a discrepância entre países pobres e ricos, tende a aumentar e iv) no âmbito interno, os elementos superiores e modernos não levantarão os setores atrasados (TODARO, SMITH, 2009, p. 124-125).

Na América Latina, por meio da atuação da Comissão da América Latina e Caribe (CEPAL) e da obra de Celso Furtado, a teoria da dependência em especial a partir da tese da dualidade obteve grande prestígio. Osvald Sunkel (2000), em importante texto clássico, apresenta os principais pontos dessa corrente desenvolvimentista.

Apesar de as relações internas (nacionais) e as relações internacionais serem relevantes para o desenvolvimento, a teoria da dependência claramente confere grande ênfase às relações internacionais econômicas. Sunkel (2000, p. 551) defende que o momento econômico internacional nas décadas de 60 e 70 do século passado poderia ser definido como neomercantilista.

A tese central é que os conglomerados econômicos transnacionais são dominados pelos países centrais e desenvolvidos, principalmente os Estados Unidos. Esses conglomerados conseguem penetrar nos países em desenvolvimento mediante o auxílio de agentes econômicos internos importantes (SUNKEL, 2000, p. 551-552).

A teoria da dependência, desse modo, apontava que a grande desigualdade de renda e a pobreza nos países subdesenvolvidos eram derivadas principalmente de um sistema internacional econômico injusto. Assim, o desenvolvimento econômico e social do Brasil e da América Latina deveria passar pela mudança estrutural do sistema econômico mundial.

Enquanto a teoria da dependência foi uma corrente desenvolvimentista que obteve grande prestígio nos intelectuais do terceiro mundo e, com o processo de independência dos países africanos após a Segunda Guerra Mundial, obteve grande aderência na Organização das Nações Unidas na década de 70, surge uma proposta de contra-revolução nos anos oitenta a partir principalmente de intelectuais americanos, canadenses, britânicos e alemães ocidentais. Essa nova proposta desenvolvimentista era a neoliberal, sendo relevante em especial nas décadas de 80 e 90 do século passado.

3.2 NEOCLÁSSICO

Os pensadores neoclássicos tomaram o controle da diretora do Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional. Em especial por meio das ações dessas instituições financeiras internacionais procuraram implantar os postulados neoliberais nos países subdesenvolvidos (TODARO; SMITH, 2009, p. 126).

O principal argumento neoclássico para o desenvolvimento consiste na ideia de que foram feitas alocações de recursos insuficientes para o desenvolvimento e ocorreu uma grande intervenção estatal equivocada. Basicamente, a partir do estabelecimento de competitivos mercados livres, da privatização de empresas públicas, do florescimento do comércio internacional e das exportações, da diminuição da regulação estatal sobre os mercados, naturalmente aconteceria o crescimento econômico além de aumentar a eficiência (TODARO; SMITH, 2009, p. 127). Por meio dos exemplos da Coreia do Sul, Taiwan, Singapura, os quais por meio de uma maior participação no comércio internacional passaram a crescer economicamente

com taxas altas, os neoclássicos buscavam provar que suas visões econômicas desenvolvimentistas eram mais adequadas que as efetivadas pela teoria da dependência em países africanos e latino-americanos (TODARO; SMITH, 2009, p. 127).

Há, assim como na teoria da dependência, três principais correntes neoliberais sobre o desenvolvimento: i) forte defesa do mercado livre (free-market analysis), ii) teoria da public-choice e iii) moderada defesa do mercado livre (market-friendly approach) (TODARO; SMITH, 2009, p. 127).

Na primeira corrente desenvolvimentista neoliberal, há forte defesa de que os mercados podem por si próprios trazer eficiência e crescimento econômicos. Esse poder dos mercados encontra-se i) na indicação de fortes sinais para os investidores apresentarem novas iniciativas econômicas, ii) mercado de trabalho responde adequadamente aos novos estímulos das novas indústrias e da economia, iii) os produtores e os empresários sabem melhor do que o governo o que produzir, iv) os preços e a produção são melhor guiados pela lei econômica da oferta e da procura. Se existe competição efetiva, acesso adequado à tecnologia e às informações com pequeno custo, a intervenção estatal na economia representa um fardo contraproducente (TODARO; SMITH, 2009, p. 127).⁹

A teoria da public-choice, também conhecida como a nova economia política, vê de maneira ainda pior a ação estatal (TODARO; SMITH, 2009, p. 128). Essa visão econômica parte do pressuposto de que os indivíduos são essencialmente pessoas auto-interessadas. Desse modo, governantes, funcionários públicos e membros de partido utilizam seu poder para atingir seus fins egoístas (TODARO; SMITH, 2009, p. 128).

Na concepção mais extremada da teoria public-choice, i) cidadãos buscam por meio da sua influência obter rendas e benefícios das políticas governamentais, ii) políticos utilizam a máquina e os recursos estatais para manterem e ampliarem seu poder e autoridade, iii) burocratas e funcionários públicos buscam por meio dos seus cargos extrair vantagens e propinas, além de protegerem seus benefícios e iv) o Estado usa seu poder para confiscar a propriedade privada (TODARO; SMITH, 2009, p. 128).¹⁰ Para essa proposta, como o Estado é um mal, ainda que necessário, quanto menor o Estado melhor.

A terceira proposta desenvolvimentista apresenta uma defesa mais moderada do mercado livre (market-friendly approach), sendo uma visão trabalhada na década de 90 por autores que originalmente nos anos oitenta defendiam as teorias da public-choice e da forte defesa do mercado livre (free-market analysis). Essa nova visão foi adotada como linha mestra para as ações desenvolvimentistas do Banco Mundial (TODARO; SMITH, 2009, p. 128).

A defesa moderada do mercado livre reconhece que existem substanciais imperfeições e defeitos nos mercados dos países subdesenvolvidos, sendo importante intervenções não-seletivas do Estado para sanar ou diminuir esses problemas. Constituem-se em relevantes intervenções o desenvolvimento de infra-estrutura tanto social como física, educação, saúde e criação de clima institucional para efetivação das transações econômicas (TODARO; SMITH, 2009, p. 128).

Ainda, essa terceira corrente compreende que nos países em desenvolvimento há substanciais falhas de mercado,¹¹ ausência ou substancial incompletude dos cidadãos e dos atores econômicos no acesso às informações, sérios problemas no setor criativo e nas economias no que se refere à escala de produção (TODARO; SMITH, 2009, p. 128).¹² No contexto neoliberal ocorre o segundo momento do movimento Direito e Desenvolvimento.

3.3 ELEMENTOS CENTRAIS DO SEGUNDO MOMENTO DO DIREITO E DESENVOLVIMENTO

No final da década de 80 e no início da década de 90 do século passado, o comércio internacional expandiu-se substancialmente, ocorreu uma robusta industrialização nos países subdesenvolvidos, observou-se o sucesso no crescimento econômico a partir de um mercado orientado para a exportação, foi promovida uma desregulamentação nos mercados, a União das Repúblicas Soviéticas entrou em colapso, Estados Unidos e Inglaterra eram governados por neoliberais, passou-se a defender a ideia de que existia uma economia global aberta, o Estado deveria ser mínimo e os fluxos de bens e capitais deveriam ser livres (TRUBEK, 2009c, p. 198).

Nesse contexto, há um emprego maciço de recursos pelo Banco Mundial e outras instituições internacionais e bilaterais para a promoção de reformas jurídicas nos países

subdesenvolvidos.¹³ Nesse momento, os projetos de reforma são guiados pela ideia de construção e efetivação do império do direito (rule of law).

Dois eram os pilares que guiavam os projetos desenvolvimentistas de Direito e Desenvolvimento nessa segunda fase: i) projeto de democracia e direitos humanos e ii) efetivação do mercado e suas instituições (TRUBEK, 2009c, p. 200). A partir da constatação, a partir do primeiro momento do campo do Direito e Desenvolvimento, de que a alteração econômica dos países em desenvolvimento não traz necessariamente a efetivação da democracia e dos direitos humanos, há um pleito de reforma das instituições jurídicas, da legislação e das estruturas sociais para a garantia e a promoção da democracia e dos direitos humanos (TRUBEK, 2009c, p. 200-201).

Apesar desse pilar estar difusamente contido no ideal desenvolvimentista nesse momento, observa-se que o pilar do mercado e da construção de instituições essenciais para o bom funcionamento do mercado foram substancialmente privilegiados na década de 90. Esse segundo pilar enfatizava i) as exportações como fator de alavancagem do crescimento econômico, ii) necessidade de mercados livres, iii) privatizações e iv) importância de investimentos estrangeiros (TRUBEK, 2009c, p. 201).

Desse modo, o segundo pilar era basicamente composto por uma visão neoliberal de forte defesa do mercado livre (free-market approach). Nesse contexto, surgem os estudos e as propostas de boa governança (good governance).

A proposta de boa governança procura estudar principalmente as estudar as burocracias estatais, buscando demonstrar que a mudança no modelo de gestão e de processos é um elemento central na concretização do desenvolvimento principalmente econômico.¹⁴ Conforme apresenta Chiavo-Campo (1996, p. 10), para implementar a boa governança, devem-se realizar reformas na prestação e estruturação das burocracias estatais. Essas mudanças necessitam de um conjunto de funcionários públicos qualificados, incentivados e em número adequado, além de ser consolidada uma ética da qualidade e um processo de responsividade (accountability) dos funcionários e dos órgãos perante os cidadãos.

Os principais axiomas da boa governança no seu momento teórico inicial são i) a redução no tamanho dos funcionários públicos, pois se acredita que há um excesso de

funcionários e o Estado possui uma atuação substancial em setores sociais e econômicos que deveria deixar à iniciativa privada e às organizações não-governamentais, ii) a privatização e a descentralização estatais, iii) a revisão de políticas públicas e programas governamentais que concedem privilégios, poderes e incentivos inadequados ao funcionalismo público e iv) submissão dos funcionários públicos e órgãos estatais a pressões e incentivos típicos da livre-iniciativa (TENDLER, 1997, p. 2).¹⁵

As propostas desenvolvimentistas nesse momento eram focadas na diminuição do Estado para que o mercado pudesse funcionar adequadamente e promover o crescimento econômico. No entanto, o próprio Banco Mundial no final da década de 90 e começo no século XXI observou que essa proposta era insuficiente para promover os desenvolvimentos econômico e humano nos países subdesenvolvidos (TRUBEK, 2009c, p. 201-202).

Mesmo com a prevalência do pilar do mercado sobre o da democracia e direitos humanos, existiam propostas de reformas jurídicas e sociais comungadas pelos dois pilares sob o rótulo de império do direito como i) garantias constitucionais para direitos e situações subjetivas, ii) existência de um judiciário independente com poder de revisão judicial, iii) tribunais funcionando de maneira eficiente e possibilitando um amplo acesso à justiça, iv) necessidade de um certo formalismo jurídico, ou seja, os juízes deveriam aplicar as normas constitucionais e legais existentes e não julgarem de maneira livre e em conformidade com sua particular ideologia (TRUBEK, 2009c, p. 202-203).

Apesar de existir acordo sobre as reformas legais a serem efetuadas, os objetivos das reformas para cada um dos pilares era diferente. Os defensores do pilar do mercado buscam principalmente a garantia dos direitos de propriedade e dos contratos, o judiciário teria por função defender esses direitos e conceder a previsibilidade das ações necessárias para o bom exercício do mercado, um acesso e resposta adequada dos tribunais aos atores econômicos e uma aplicação formal do direito aos casos, que também auxilia na previsibilidade.

De outro lado, no pilar da democracia e dos direitos humanos, há uma defesa mais ampla sobre os direitos a serem garantidos e promovidos como direitos individuais, políticos e sociais, o judiciário tem por função proteger os direitos necessários para a criação e manutenção das instituições democráticas e para efetivar os direitos humanos, o acesso do judiciário é

necessário para os cidadãos e grupos terem seus direitos protegidos e o formalismo é preciso para que as normas jurídicas democráticas sejam concretizadas.

Surgem substanciais críticas a esse segundo momento do Direito e Desenvolvimento. Acreditava-se que existiu um único modelo de império do direito a ser implantado em todo o mundo. Importante observar que existem diversas peculiaridades históricas, econômicas, jurídicas e políticas, as quais tornam a concepção de um modelo completamente universal de império do direito inadequado (TRUBEK, 2009c, p. 204-205).

Há ainda o problema de buscar exportar as instituições criadas e efetivadas nos países centrais para os Estados em desenvolvimento. Conforme visto no primeiro momento no Direito e Desenvolvimento, os transplantes jurídicos tendem a não serem produtivos tanto para a construção do desenvolvimento econômico como para o humano (TRUBEK, 2009c, p. 205).

O segundo momento do Direito e Desenvolvimento não observou a existência de substanciais tensões entre alguns dos seus postulados. Esses postulados podem ser acomodados com o intuito de diminuir a tensão, porém uma resolução total da tensão não é possível. Desse modo, é necessário, em diversos momentos, fazer escolhas.

Essas tensões são i) formalismo e pragmatismo, ii) constitucionalismo econômico e empoderamento democrático, iii) crescimento orientado pelo mercado e redução da pobreza, iv) eficiência e distribuição e v) globalização e crescimento endógeno (TRUBEK, 2009c, p. 206-209).

No segundo momento do Direito e Desenvolvimento, acreditava-se que era necessário construir um sistema jurídico formal pautado na criação da lei pelo legislador e outros atos normativos pelo Executivo com uma aplicação do judiciário. Por outro lado, acreditava-se também que o ordenamento jurídico deveria ser construído e aplicado de maneira pragmática, ou seja, deve ser pensado para resolver os problemas concretos trazidas pela realidade social (TRUBEK, 2009c, p. 206-207).

Claro que é possível buscar construir normas que guiem decisões jurídicas que resolvem adequadamente os problemas sociais. No entanto, é preciso reconhecer que em diversos momentos a melhor resolução prática para um problema jurídico está em confronto com as normas postas.

Por constitucionalismo econômico, Trubek (2009, p. 207) compreende a proteção constitucional ao direito à propriedade e aos contratos, assim como a restrição à intervenção abusiva do Estado na sociedade civil e na economia. Já o empoderamento democrático significa a ampliação do acesso à justiça, a maior participação popular direta e indireta e a construção de uma governança mais democrática. Um governo democrático, por exemplo, pode afrontar elementos do constitucionalismo econômico (TRUBEK, 2009, p. 207).

Uma proposta forte de economia orientada pelo mercado defende a concepção de que o crescimento econômico orientado pelo mercado traria necessariamente redução da pobreza (TRUBEK, 2009, p. 207-208). De outro lado, conforme se observou no primeiro momento do Direito e Desenvolvimento, o crescimento econômico não gera necessariamente alívio da pobreza.

No que se refere à eficiência, a proposta neoliberal desenvolvimentista tinha como objetivo tornar os mercados e as instituições mais eficientes. É possível construir mercados eficientes que não distribuem adequadamente vantagens e benefícios (TRUBEK, 2009, p. 208).¹⁶

Por fim, existia a visão de que o aumento da exportação e o aumento de investimentos estrangeiros seria o motor do crescimento econômico e do desenvolvimento humano. De outro lado, os fatos sociais apontavam que a limitação aos investimentos estrangeiros e a liberalização econômica poderia trazer em certos aspectos problemas para grupos, afrontando o ideal de justiça econômica (TRUBEK, 2009, p. 208-209).

A partir dessas questões, surgiram basicamente dois grupos de críticos ao segundo momento do Direito e Desenvolvimento. O primeiro conjunto de críticos concorda com o papel preponderante que a economia deve ter nas propostas desenvolvimentistas. De outro lado, observam que: i) há necessidade do Estado intervir com um pouco mais de ênfase para regular algumas questões econômicas e sociais, ii) não há um único sistema legal que pode ser adotado em todos os países em desenvolvimento, iii) é necessário atribuir um maior papel à democracia e aos direitos humanos (TRUBEK, 2009c, p. 205).

O segundo grupo de críticos é mais corrosivo e afasta-se do neoliberalismo, apresentando principalmente uma leitura liberal igualitária. Além de concordar que inexistente um modelo único de império do direito e do equívoco em buscar os transplantes normativos e

institucionais, o objetivo do desenvolvimento não pode ser apenas construir instituições mais eficientes e aumentar o produto interno bruto.

Deve-se buscar com ênfase a redução da pobreza, a distribuição de renda, a efetivação da democracia e a concretização dos direitos fundamentais. Em outras palavras, não se trata apenas de eficiência, mas sim também de solidariedade (TRUBEK, 2009c, p. 206).

As críticas ao segundo momento do Direito e Desenvolvimento devem ser levadas muito a sério. No Brasil, em razão das relevantes decisões fundamentais postas pela nossa Constituição pela exigência através de importantes lutas no bojo da sociedade civil, deve-se compreender o pilar da democracia e dos direitos humanos como essencial, sendo as questões do mercado subordinadas aos ditames daquele pilar.

4 DESENVOLVIMENTO A PARTIR DAS INSTITUIÇÕES: UMA DAS VISÕES DO TERCEIRO MOMENTO DO DIREITO E DESENVOLVIMENTO

4.1 INSTITUCIONALISMO E DESENVOLVIMENTO

O pensamento neoclássico tradicional parte do pressuposto de que os sujeitos racionais são transitivos, ou seja, possuem uma pauta clara de decisões que constantemente necessitam tomar nas ações econômicas e sociais. Tomando por pressuposto de que inexitem custos de transação e há substancial acesso às informações necessárias para a tomada de decisões, os sujeitos racionais escolhem aquelas decisões que lhes trazem maior utilidade.¹⁷

No entanto, os sujeitos não possuem acesso pleno às informações e a capacidade mental de os sujeitos processarem adequadamente as informações é limitada (NORTH, 1995, p. 17). No mundo real, as interações humanas começam a formar padrões (conjunto de regras formais e informais) que guiam a maneira pela qual as interações no mercado acontecem (NORTH, 1995, p. 18).

As instituições sociais como são formadas de certa forma sem uma racionalidade plena muitas vezes são ineficientes. Também como não há pleno acesso às informações, as ideologias acabam possuindo um papel fundamental no jogo econômico e social e existem grandes custos de transação estabelecendo mercados imperfeitos (NORTH, 1995, p. 18).

North (1995, p. 23) define as instituições como as normas que guiam as ações sociais, podendo essas normas serem formais ou informais. Estas são os costumes e auto-restrições individuais e aquelas as leis, os precedentes judiciais e os atos administrativos.

As instituições são construídas por organizações, que são definidas como um conjunto de indivíduos que buscam alcançar certos objetivos (NORTH, 1995, p. 23). Há diversos tipos de organizações como políticas, econômicas, sociais e educacionais. São exemplos das primeiras assembleias legislativas, das segundas empresas, das sociais igrejas e clubes e das últimas universidades e escolas.

Existem cinco proposições que apresentam questões essenciais das instituições: i) a interação entre instituições e organizações a partir da escassez de recursos e da competição econômica é motor das mudanças institucionais, ii) as organizações continuamente investem no desenvolvimento de habilidades e na produção de conhecimentos, as quais modificam as instituições, iii) o quadro institucional informa as qualidades que são mais valorizadas, iv) as percepções das qualidades almejadas são construídas mentalmente pelos jogadores institucionais e v) a partir do momento em que há o estabelecimento de instituições, essas instituições tendem como regra a permanecerem (NORTH, 1995, p. 23).

Como nem todas as instituições são economicamente eficientes, há necessidade de alterar as que não efetivam a construção de um sistema econômico adequado. Sobre o processo de reforma das instituições ineficientes, North (1995, p. 24-26) apresenta algumas considerações.

No processo de reforma institucional, é preciso alterar tanto as regras formais como as informais. Não basta alterar normas, precedentes e atos administrativos, devendo modificar principalmente as normas informais.

Esse é o ponto que a maior parte das alterações desenvolvimentistas produzidas na América Latina falhou. Os reformadores desenvolvimentistas dos anos noventa acreditavam que mudando as leis e os marcos regulatórios facilmente as instituições seriam modificadas (NORTH, 1995, p. 25).

A grande questão é que ocorreram mudanças formais, mas que não foram substancialmente efetivadas em razão de as regras informais vigentes nos países reformados não estarem em conformidade com essas alterações. Tal fato deve-se a implantação de transplantes de

instituições que não guardam relação com os costumes e as diversas normas sociais informais vigentes nos países latino-americanos.¹⁸

São as ações políticas que moldam a economia, pois são aquelas que guiam a produção de instituições. O foco das políticas desenvolvimentistas encontra-se na criação de políticas reformadoras que tornem mais eficientes os direitos de propriedade, no entanto se sabe muito pouco sobre essas políticas nos países em desenvolvimento (NORTH, 1995, p. 25).

Sobre as reformas desenvolvimentistas, North (1995, p. 25) assevera i) que instituições políticas apenas serão estáveis com o suporte das organizações, devendo o processo reformista centrar energia na criação de importantes organizações, ii) ser essencial mudar o sistema de crenças sociais para que as reformas formais sejam bem-sucedidas, iii) que a alteração das regras informais é lenta, iv) que crescimento econômico de longa duração necessita da criação e ampliação do império do direito (rule of law) e das liberdades civis e políticas e v) as regras informais são mais importantes que as formais, podendo uma economia prosperar apenas com regras informais eficientes.

O desafio dos países do terceiro mundo é construir instituições eficientes e que consigam se adaptar às constantes mudanças e demandas econômicas. Outro grande problema é que em países em desenvolvimento há muitas mudanças a serem feitas para tornarem as instituições eficientes, no entanto se essas alterações são percebidas como injustas pela população a sua chance de sucesso é bastante reduzida (NORTH, 2009, p. 26).

4.2. Cultura, Geografia e Desenvolvimento: Outras Visões no Terceiro Momento do Direito e Desenvolvimento

Outra visão crítica às concepções e aos projetos desenvolvimentistas promovidos no segundo momento do campo do Direito e Desenvolvimento foi desenvolvida pelo campo do Desenvolvimento e Cultura (Culture Matters). Essa proposta desenvolvimentista afirma que tanto os projetos da segunda fase do Direito e Desenvolvimento como os projetos desenvolvimentistas que são pensados e efetivados a partir da visão neo-institucionalista concedem pequena ênfase ao aspecto cultural e não conseguem promover adequadamente o progresso econômico e promover a democracia nos países em desenvolvimento.¹⁹

O aspecto cultural não pode mais ser desprestigiado sob pena de mudanças econômicas, jurídicas e institucionais não gerarem os resultados almejados. Harrison (2006, p. 6) define cultura como valores, atitudes e crenças compartilhados por uma comunidade. Os aspectos culturais são forjados pelo meio-ambiente, pela religião e por variáveis históricas. Em uma cultura, as mudanças de atitudes e crenças são mais fáceis do que as alterações de valores, as quais se constituem no coração da cultura. Apesar dos diversos tipos de cultura existentes, há dois grandes modelos: cultura inclinada para o progresso e cultura resistente ao progresso (HARRISON, 2006, p. 6).

Inspirados no trabalho de Mariano Grandona, os pesquisadores Irakli Chkonia, Ronald Inglehart, Matteo Marini e Lawrence Harrison construíram vinte e cinco indicadores que apontam se uma cultura tende ou não para o progresso. Esses indicadores são distribuídos nos eixos visão global, valores e virtudes, comportamento econômico e comportamento social.

No eixo da visão global, são apresentados os indicadores religião, destino, orientação de tempo, riqueza e conhecimento (HARRISON, 2006, p. 36; 39-41). Uma religião auxilia no desenvolvimento quando nutre aspectos racionais, defende a busca por bens materiais, é pragmática e foca em assuntos deste mundo. De outro lado, a religião atrapalha o desenvolvimento se promove intensamente a irracionalidade, inibe a busca por bens materiais, constitui-se em um conjunto de propostas utópicas e centra-se no outro mundo (HARRISON, 2006, p. 36).

O controle dos seus destinos pelos indivíduos e a orientação para o futuro com a promoção das ações de planejamento, pontualidade e maximização da utilidade a médio e a longo prazos são fatores de cultura inclinada para o progresso. Por outro lado, o fatalismo e a resignação, assim como as ações que desencorajam o planejamento, a pontualidade, a economia (poupança), são fatores que impedem o desenvolvimento (HARRISON, 2006, p. 36).

No que se refere à riqueza e ao conhecimento, uma cultura progressista acredita que a riqueza pode ser ampliada por meio da criatividade e o conhecimento é guiado por um eixo prático e que busca verificar as assertivas por meio de fatos. Já a cultura resistente ao progresso não acredita na expansão da riqueza e apenas na distribuição além de pautar seus conhecimentos

em construções abstratas, teóricas, cosmológicas e não passíveis de verificação (HARRISON, 2006, p. 36).

No eixo de valores e virtudes, observam-se os fatores código ético, pequenas virtudes e educação. O código ético é rigoroso, inspirando a confiança nas ações sociais, e pequenas virtudes como cortesia e boa realização de um trabalho são promovidas na cultura que tende para o progresso. As culturas que atrasam o progresso possuem uma ética muito elástica que não promove a confiança entre os membros da comunidade, assim como as pequenas virtudes não são cultivadas (HARRISON, 2006, p. 36).

No plano educacional, o progresso é incentivado pela promoção da autonomia e pela valorização da criatividade, do dissenso, sendo socialmente a educação considerada indispensável. Padrões culturais que promovem um ensino ortodoxo e não libertário e que não colocam grande ênfase na educação tendem para auxiliam na construção do subdesenvolvimento (HARRISON, 2006, p. 36).

O terceiro eixo relativo ao comportamento econômico é composto pelo trabalho, prosperidade, empreendedorismo, propensão ao risco, competição, inovação e avanço. Viver para trabalhar e a concepção de que a prosperidade advém do investimento caracteriza uma cultura progressista, sendo a visão de que o trabalho não traz riqueza ou é para os pobres e de que o investimento e a poupança trazem inveja e desigualdade refere-se à cultura contrária ao desenvolvimento (HARRISON, 2006, p. 36).

Fatores de uma cultura que incentiva o progresso encontram-se na promoção do empreendedorismo, na adoção de riscos moderados e na concepção de que a competição gera excelência. De outro lado, comportamentos empresariais que pensam que as oportunidades advêm de conexões ilícitas com governos, a adoção de riscos baixos e a competição vista como agressividade e uma ameaça à igualdade representam núcleos da cultura subdesenvolvida (HARRISON, 2006, p. 36).

Por fim, no eixo comportamentos econômicos, a rápida possibilidade da construção da inovação e o avanço em razão dos méritos funda a cultura progressista e a dificuldade para construir inovações e para se adaptar às alterações e os avanços a partir de conexões familiares representam a cultura do atraso (HARRISON, 2006, p. 37).

Os comportamentos sociais constituem o quarto e último eixo, que é integrado pelo império do direito, identificação social, família, capital social, relação indivíduo e grupo, autoridade, papel das elites, relação entre Estado e igreja, relações de gênero e fertilidade. Sobre o importante tópico do império do direito, a cultura prescreve aos indivíduos o cumprimento da lei e o combate à corrupção, sendo o contrário na cultura resistente ao progresso (HARRISON, 2006, p. 37).

Uma forte identificação com a sociedade como um todo, vendo esta como uma grande família relaciona-se com a cultura progressista, enquanto a identificação com menores grupos sociais e a visão da família como fortaleza contra a sociedade encontra-se no lado cultural oposto (HARRISON, 2006, p. 37). O incentivo à construção de indivíduos auto-centrados, mas participativos e confiáveis, e a formação de fortes valores sociais e, ao mesmo tempo, de um substancial individualismo em razão da constante desconfiança representam, respectivamente, a cultura do progresso e a que dificulta o desenvolvimento (HARRISON, 2006, p. 37).

A autoridade é dispersa, possui a institucionalização de freios e contrapesos e consenso na cultura progressiva e a centralização, a arbitrariedade e a ausência de substanciais limitações caracterizam a cultura resistente ao progresso (HARRISON, 2006, p. 37). Na cultura inclinada ao desenvolvimento, as elites são socialmente responsáveis, há separação entre Estado e igreja e a igualdade de gênero não é incompatível com o sistema de valores. Por sua vez, na cultura resistente ao desenvolvimento, as elites buscam seus interesses muitas vezes contrários aos anseios populares, a religião possui papel de destaque na esfera pública e existe a subordinação da mulher ao homem (HARRISON, 2006, p. 37).

O último fator refere-se à fertilidade. Na cultura progressista, o número de filhos depende da capacidade da família de criá-los e educá-los. Já a cultura subdesenvolvida crê que as crianças são presentes de deus e ativos econômicos (HARRISON, 2006, p. 37).

Desse modo, Harrison (2006, p. 206) acredita que se deve observar a cultura e buscar alinhá-la aos fatores da cultura progressista. Mudanças culturais não podem ser impostas, porém é possível que as culturas contrárias ao desenvolvimento apreendam com as sociedades “avançadas” (HARRISON, 2006, p. 206).

A incorporação das questões culturais em políticas e programas de desenvolvimento pode ajudar bastante. Na visão do Desenvolvimento e Cultura, os temas culturais são fundamentais na concretização da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 (HARRISON, 2006, p. 206).

Outra importante crítica ao segundo momento do Direito e Desenvolvimento encontra-se na obra de Jeffrey D. Sachs (2005). Apesar de Sachs compreender a importância dos mercados para o desenvolvimento econômico e da construção de boas instituições e de boa governança, este economista assevera que essas questões são sobrevalorizadas pelo segundo momento do Direito e Desenvolvimento.²⁰

Em verdade, Sachs (2005, p. 311-314; 318-320) define a extrema valorização da liberalização econômica e a exagerada ênfase no combate à corrupção e na busca por eficiência como mitos e soluções mágicas para o problema do desenvolvimento.²¹ Sobre a liberdade econômica, há Estados com pequena liberdade econômica, mas que obtêm substanciais taxas de crescimento econômico como a China. De outro lado, países com bons índices de liberdade econômica como Uruguai não alcançam um alto crescimento econômico (SACHS, 2005, 320).

Sobre governança e corrupção, há sim relações positivas entre instituições e boa governança e maiores taxas de crescimento. Na visão de Sachs (2005, p. 312), a relação é dupla: i) instituições e governança trazem crescimento econômico e ii) crescimento econômico promove boa governança.

No que se refere à relação ii, o aumento da renda possibilita a construção de uma sociedade mais informada e influente, empoderando a sociedade civil. Ainda o crescimento econômico possibilita ao país arcar com os custos de boas instituições (SACHS, 2005, p. 312). Para Sachs (2005, p. 314), o enfrentamento de problemas geográficos e a construção de infraestrutura são as principais variáveis para o crescimento e não as instituições, já que estas serão boas principalmente por meio do aumento de renda.

A visão proposta por autores como Harrison sobre Desenvolvimento e Cultura são também mitos acerca do desenvolvimento para Sachs (2005, p. 315-318). Há dois problemas principais nessa visão.

A cultura muda constantemente. Desse modo, pinçar algumas características de culturas como elementos centrais do desenvolvimento é um grande equívoco, já que se busca imobilizar algo que por excelência é dinâmico. Por outro lado, o principal problema encontra-se na construção sobre Desenvolvimento e Cultura a partir das reflexões do “Culture Matters” de uma teoria não em evidências, e sim em preconceitos culturais (SACHS, 2005, p. 317).

Propositivamente, a visão desenvolvimentista de Sachs trabalha a partir de três substanciais questões: i) grande valorização da compreensão da geografia para enfrentar adequadamente suas limitações, ii) construção de uma economia clínica e iii) transferência de rendas e expertise dos países ricos para os países pobres.

No que se refere à geografia, a inexistência de acesso ao mar, as faixas de altas montanhas e a ausência de rios navegáveis impõem altos custos de transporte que dificultam o crescimento econômico (SACHS, 2005, p. 57). Também, dentre outros diversos exemplos de dificuldades trazidas pela geografia, condições áridas dificultam a produtividade na agricultura e as condições do trópico favorecem o desenvolvimento de algumas doenças letais como malária (SACHS, 2005, p. 58).

Importante observar que Sachs (2005, p. 58-59) não assevera que necessariamente a geografia impõe o desenvolvimento ou o subdesenvolvimento. Em verdade, ele afirma ser necessário compreender adequadamente as dificuldades postas pela geografia para enfrentá-las. Deve-se entender que alguns países necessitam de um maior investimento para tornarem-se produtivos e competitivos em razão de limitações geográficas (SACHS, 2005, p. 59).²²

Sobre a criação da economia clínica, compreender os problemas de um país e apresentar soluções para essas questões são ações complexas. Desse modo, para melhor enfrentar os problemas do desenvolvimento, os analistas desenvolvimentistas deveriam seguir um conjunto de perguntas pensadas por Sachs (2005, p. 82-89) a partir de dados e de da sua experiência em projetos desenvolvimentistas.

Sachs apresenta sete eixos que estruturam diversas perguntas a serem feitas quando há a construção de um projeto desenvolvimentista: i) armadilha da pobreza, ii) quadro da economia política, iii) quadro fiscal, iv) geografia física, v) padrões e falhas na governança, vi) barreiras culturais e vii) geopolítica.²³

Em primeiro lugar, deve-se registrar que há um grande compromisso de Sachs com a erradicação da pobreza extrema em sua teoria. Ainda, há sim a incorporação da questão da governança, das instituições e da cultura em sua proposta desenvolvimentista.

No que se refere à governança e às instituições, a democracia não é um pré-requisito para o crescimento econômico, mas um regime autoritário e descumpridor do direito pode levar rapidamente um país ao desastre econômico (SACHS, 2005, p. 87). Ainda, direitos civis e políticos, um bom sistema de administração pública, descentralização, combate à corrupção, rotatividade no poder político, segurança pública e outras questões jurídicas são importantes para o desenvolvimento (SACHS, 2005, p. 84; 87).

Em relação à cultura, a proposta de Sachs (2005, p. 87) é bastante diferente da compreensão do Desenvolvimento e Cultura (Culture Matters). Observa-se que a análise sobre a cultura de Sachs quer detectar as desigualdades de gênero, a opressão às minorias e a violência étnicas para que essas afrontas sejam atacadas.

Por fim, para que o crescimento econômico e social ocorra, torna-se necessário um maciço investimento em capital humano e infra-estrutura. Como um país pobre não possui o capital necessário para alavancar o desenvolvimento, os países ricos devem por meio de auxílio econômico e expertise técnica auxiliarem os pobres. No entanto, para que os países pobres recebam esse dinheiro e auxílio técnico e utilizem-nos adequadamente, há necessidade de planejamento, responsividade (accountability) e mecanismos financeiros (SACHS, 2005, p. 227).²⁴

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresentada três visões desenvolvimentistas contrárias os projetos desenvolvimentistas do segundo momento do Direito e Desenvolvimento, é necessário fazer um panorama relativo a essas reflexões. Em primeiro lugar, a visão culturalista proposta por Harrison representa uma construção bastante equivocada e preconceituosa, além de não indicar pautas substanciais que auxiliam no processo de desenvolvimento econômico e cultural.

Isso não quer dizer que a cultura não importa para os temas do desenvolvimento. No entanto, acreditar que há um conjunto monolítico de fatores culturais que são centrais para o

desenvolvimento e refletem em linhas gerais os valores norte-americanos trata-se de uma imposição cultural opressiva.

Em relação à proposição posta por Sachs sobre o papel central da geografia no processo de desenvolvimentos econômico e humano, não há dúvidas que a geografia influenciou e influencia de certa maneira as construções sociais e econômicas. No entanto, como bem coloca Sachs, a geografia não é um dado inexorável que impõe um fardo não possível de ser superado.

William Easterly e Ross Levine (2003) no texto “Tropics, germs, and crops: how endowments influence economic development” buscam compreender se as seguintes teorias são corretas: i) a geografia física diretamente influencia o crescimento econômico, assim como a qualidade do trabalho, a produtividade das terras e a inovação tecnológica, ii) a geografia influencia a economia por meio da construção de determinadas instituições e iii) a proposta política de alteração de instituições e políticas econômicas pode rapidamente levar o país ao desenvolvimento, inexistindo problemas geográficos que de fato influenciam no desenvolvimento ou subdesenvolvimento (EASTERLY; LEVINE, 2003, p. 5-6).

A partir das análises de econometria, chega-se à conclusão de que não há uma relação direta entre geografia e desenvolvimentos econômico e humano, e sim que questões geográficas influenciam a criação de instituições mais ou menos efetivas na construção dos desenvolvimentos econômicos e humano (EASTERLY; LEVINE, 2003, p. 22-27). Como as instituições são um conjunto de regras formais e informais que guiam as ações sociais, elas podem ser alteradas, ainda que o processo reformador, como indicam os institucionalistas, muitas vezes é complicado. Dessa maneira, os institucionalistas reconhecem a relevância da geografia, mas procuram sustentar que a questão mais importante para o desenvolvimento é institucional.

NOTAS

- ¹ Como bem coloca Bercovici (2005, p. 45), o tema desenvolvimentista foi precedido pela crise no pensamento marginalista principalmente a partir da crise econômica mundial em 1929. Ainda, o tema do desenvolvimento foi influenciado pelo substancial papel do Estado no pensamento de Keynes.
- ² Sobre a teoria do desenvolvimento como um conjunto linear de estágios econômicos, cf. Todaro; Smith, 2009, p. 110-115.

- ³ Para uma análise de algumas críticas à visão do desenvolvimento como um processo linear de crescimento, cf. Smith; Todaro, 2009, p. 114-155.
- ⁴ No que se refere ao modelo de mudança estrutural, cf. Smith; Todaro, 2009, p. 115-122.
- ⁵ Cf. Lewis, 1960.
- ⁶ Bom exemplo é trazido por Todaro e Smith (2009, p. 121-122): “Observing the important role of higher education in developed countries, policymakers may be inclined to emphasize the development of an advanced university system even before a majority of the population has gained basic literacy, a policy that led to Gross inequities even in countries at least nominally committed to egalitarian outcomes, such as Tanzania”. Pode-se dizer que isso aconteceu no Brasil no último século com o grande investimento no terceiro grau e o menor investimento e acompanhamento dos ensinos fundamental e médio.
- ⁷ Para uma crítica à análise dos padrões de desenvolvimento, cf. Sunkel, 2000, p. 531-534. Bercovici (2005, p.45-47) afirma que nesse momento da teoria desenvolvimentista, no Brasil, as obras de Perroux, Myrdal e Hirschmann exerceram grande influência.
- ⁸ Sobre as relações entre direito e sociedade em Max Weber, cf. Weber, 1991.
- ⁹ Essa é a visão mais divulgada da Análise Econômica do Direito, cf. Rodrigues, 2007.
- ¹⁰ Deve-se registrar que nem todas as leituras da public-choice são tão extremadas assim. Nesse sentido, cf. Downs, 1999 e Robl Filho, 2010c.
- ¹¹ Falhas de mercado são momentos em que o mercado não atua na sua forma ideal e não consegue alocar de maneira eficiente recursos escassos. Sobre essa questão, cf. Dasgupta, 2007, p. 72-89.
- ¹² Pode-se dizer que a visão market-friendly na sua versão “mais humanista” corresponde à definição de neoliberalismo escaldado de Trubek (2009c, p. 210): “Nessa visão, deve-se desestimular o *big-bang* e implementar gradualmente a privatização e o fortalecimento dos mercados; temperar as políticas de crescimento mediante exportações com preocupações com os mercados internos; permitir a intervenção estatal, mas somente quando necessário para corrigir falhas de mercado; e possibilitar metas de redução da pobreza e redes de segurança limitadas”.
- ¹³ De acordo com Trubek (2009c, p. 186), o Banco Mundial na década de 90 do século passado apoiou 330 projetos de reforma jurídica e investiu 2,9 bilhões de dólares.
- ¹⁴ Nesse sentido, Evans e Rauch (1999) fizeram uma análise de dados sobre 35 países em desenvolvimento no período de 1970 a 1990. Esses autores observaram que recrutamento de funcionários públicos a partir do mérito e a existência de carreiras de longo termo e estruturadas são fatores importantes para o desenvolvimento econômico. Apesar de o autor deste trabalho concordar com essa afirmação, sabe-se que a questão do desenvolvimento econômico e humano é algo bem mais complexo do que focar apenas na boa governança, a qual é necessária, porém não suficiente para a construção do desenvolvimento.
- ¹⁵ No que se refere à boa governança, não há dúvidas de que parte dos seus objetivos é necessário como a qualificação dos funcionários públicos, a prestação de serviços públicos de qualidade, a existência de responsabilidade de órgãos e funcionários e a revisão de regras, procedimentos e processos da administração pública para a produção de serviços públicos melhores e mais eficientes. Essas preocupações relevantíssimas são incorporadas pelo terceiro momento do Direito e

Desenvolvimento. No entanto, esses autores sabem que apenas a boa governança não é suficiente para gerar desenvolvimento econômico e humano e compreendem que a privatização está muito longe de ser uma panacéia que resolve tudo. Também, no terceiro momento do Direito e Desenvolvimento, ocorre substancial aproximação da boa governança da concretização de direitos humanos e democracia como poder ser visto em Lenoble; Maeschalck, 2010.

- ¹⁶ Essa questão pode ser vista no interessante exemplo de Vasco Rodrigues (2007, p. 28) sobre o princípio da eficiência na modalidade de Pareto: “se duas pessoas famintas tiverem que distribuir entre si dois quilos de arroz e uma se apoderar de toda comida, a situação resultante é um ótimo de Pareto: não é possível aumentar a satisfação da pessoa que não recebeu arroz sem prejudicar a da que dele se apropriou. No entanto, presumivelmente, a maioria das pessoas não considerariam esta distribuição justa”.
- ¹⁷ Sobre essa questão, cf. Rodrigues, 2007, p. 11-18.
- ¹⁸ Nas palavras de North (1995, p. 25), “The implication is that transferring the formal political and economic rules of successful Western market economies to Third World and Eastern European economies is not a sufficient condition for good economic performance. Privatization is not a panacea for solving poor economic performance”.
- ¹⁹ De acordo com Lawrence E. Harrison (2006, p. 14), um dos expoentes da corrente Desenvolvimento e Cultura, “THE CONVENTIONAL ECONOMIC development strategies of the past half-century, chiefly devised by development assistance institutions like the World Bank and scholars, emphasized market incentives, trade and investment, competitiveness, employment-intensive manufacturing, health, education, and infrastructure, among others. These have generally had beneficial results but have rarely produced transforming rates of economic growth”.
- ²⁰ Pode-se dizer que Sachs, apesar de possuir concepções bastante progressistas em algumas questões, como a necessidade de acabar com a extrema pobreza e a importância do perdão sobre as dívidas externas e internas das nações pobres, pode ser classificado como um autor que mantém a ênfase no mercado, mas propõe uma maior efetivação da democracia e dos direitos humanos. Sobre a importância da liberalização e da boa governança para Sachs (2005, p. 90-130), observe-se sua participação nos processos desenvolvimentistas na Bolívia e na Polônia.
- ²¹ De acordo com Sachs (2005, p. 319), “Here again is magical thinking. Economic development is like moving down a road: only one direction to travel, and the only question one of speed. The more economic freedom, as measured by a ten-part index, the faster the progress down the road. Any deviation from the straight and narrow and growth collapses”. Para uma crítica intensa aos projetos desenvolvimentista do Banco Mundial nas décadas de 90, cf. Sachs, 2005, p. 82-83.
- ²² Nas palavras de Sachs (2005, p. 58-59), “Fortunately, none of these conditions is fatal to economic development. It is time to banish the bogeyman of geographical determinism, the false accusation that claims about geographical disadvantage are also claims that geography single-handedly and irrevocably determines the economic outcome of nations. The point is only that these adversities require countries to undertake additional investments that other, more fortunate, countries did not have to make”.
- ²³ Veja a tabela de fatores em Sachs, 2005, p. 84.
- ²⁴ Para uma detalhada explicação sobre as propostas de soluções para o desenvolvimento e para a erradicação da pobreza, cf. Sachs, 2005, p. 226-265.

REFERÊNCIAS

ARNDT, H. W. *Economic development: the history of an Idea*. Chicago: University of Chicago, 1987.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

DASGUPTA, Partha. *Economics: a very short introduction*. New York: Oxford University Press, 2007.

DOWNS, Anthony. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. Tradução de Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

EASTERLY, William; LEVINE, Ross. Tropics, germs, and crops: how endowments influence economic development. *Journal of Monetary Economics*. V. 50, p. 3-39, 2003.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “weberian” state structures on economic growth. *American Sociological Review*. V. 64, p. 748-765, oct. 1999.

ERBER, Fabio S. Celso Furtado e as convenções do desenvolvimento. In: SABOIA, João; CARVALHO, Fernando J. Cardim de. *Celso Furtado e o século XXI*. Barueri: Manole, 2007, p. 41-62.

HARRISON, Lawrence E. *The central liberal truth: how politics can change a culture and save it from itself*. New York: Oxford, 2006.

LENOBLE, Jaques; MAESSCHALCK, Marc. *Democracy, law and governance*. Farnham: Ashgate Publishing, 2010.

LEWIS, William Arthur. *A teoria do desenvolvimento econômico*. Tradução de Alfredo Moutinho dos Reis e Olavo Miranda. Rio de Janeiro: Zahar, 1960.

NORTH, Douglas. The new institutional economics and third world development. In: HARRIS, J. et al (eds.). *The new institutional economics and third world development*. London: Routledge, 1995, p. 17-27.

NORTH, Douglas; WALLIS, John Joseph; WEINGAST, Barry R. *Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history*. New York: Cambridge University Press, 2009.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. Temas de ciência política: uma contribuição para a revisão da perspectiva tradicional da ciência política no âmbito jurídico. *Anais do II Seminário Nacional de Sociologia e Política. Relações entre o Executivo e o Legislativo, processos decisório e análise de políticas governamentais*. Curitiba, p. 1-24, 2010c. Disponível em: <<http://www.seminariosociologia.politica.ufpr.br/anais/GT06/Ilton%20Norberto%20Robl%20Filho.pdf>>. Acesso em: 15 de jun. 2011.

RODRIGUES, Vasco. *Análise económica do direito: uma introdução*. Coimbra: Almeida, 2007.

SACHS, Jeffrey D. *The end of poverty: economic possibilities for our time*. New York: Penguin Books, 2005.

SUNKEL, Osvaldo. Desenvolvimento, subdesenvolvimento, dependência, marginalização e desigualdades espaciais: por um enfoque totalizante. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000, p. 521-566.

TENDLER, Judith. *Good governance in the tropics*. Baltimore; London: The Johns Hopkins University Press, 1997.

TODARO, M.; SMITH, S. *Economic development*. 10. ed. [s.l.]: Longman, 2009.

TRUBEK, David M. Max Weber sobre direito e ascensão do capitalismo. In: RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). *O novo direito e desenvolvimento: presente, passado e futuro*. Tradução de Pedro Maia Soares, José Rafael Zullo e José Rodrigo Rodriguez. São Paulo: Saraiva, 2009a, p. 1-50.

TRUBEK, David M. Para uma teoria social do direito: um ensaio sobre o estudo de direito e desenvolvimento. In: RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). *O novo direito e desenvolvimento: presente, passado e futuro*. Tradução de Pedro Maia Soares, José Rafael Zullo e José Rodrigo Rodriguez. São Paulo: Saraiva, 2009b, p. 51-122.

TRUBEK, David M. O “império do direito” na ajuda ao desenvolvimento: passado, presente e futuro. In: RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). *O novo direito e desenvolvimento: presente, passado e futuro*. Tradução de Pedro Maia Soares, José Rafael Zullo e José Rodrigo Rodriguez. São Paulo: Saraiva, 2009c, p. 185-215.

TRUBEK, David M.; GALANTER, Marc. Acadêmicos auto-alienados: reflexões sobre a crise norte-americana da disciplina “direito e desenvolvimento”. In: RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). *O novo direito e desenvolvimento: presente, passado e futuro*. Tradução de Pedro Maia Soares, José Rafael Zullo e José Rodrigo Rodriguez. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 123-184.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: UnB, 1991. 3 v.

Recebido em: 05/07/2016

Aprovado em: 20/08/2016