

Direito e desenvolvimento econômico

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Intervenção em debate na Escola de Direito GV. São Paulo,
3 de outubro de 2006.

Acabei de presenciar um debate sobre o papel que deve desempenhar a nova Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Entre as alternativas apresentadas, uma delas é a de que se concentre na pesquisa. Não me parece uma alternativa adequada, não obstante a importância da pesquisa em direito. Dar prioridade a pesquisas científicas do tipo que fazem as demais ciências sociais como a sociologia, a ciência política ou a economia implicaria um risco muito grande para a Escola. Mesmo no campo dessas ciências, os textos mais importantes não são escritos com base em pesquisa. Os grandes livros que foram escritos sobre o Brasil são todos *ensaios*. Nenhum foi baseado numa pesquisa. Existe uma retórica da pesquisa científica nas universidades. No Brasil, a escola de sociologia de São Paulo, que surgiu nos anos 1950 na Universidade de São Paulo, fez uma defesa sistemática da pesquisa científica, e por isso foi considerada ‘fundadora’ das ciências sociais no Brasil por seus próprios integrantes. Na verdade, o fundador da sociologia no Brasil foi Oliveira Vianna, e antes das contribuições de São Paulo, o país contou com grandes sociólogos como Gilberto Freyre e Guerreiro Ramos. Entre os membros dessa escola, os dois trabalhos mais importantes – *A Revolução Burguesa*, de Florestan Fernandes, e *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, foram ensaios.

Para o direito é mais importante a teoria do Estado ou a teoria do direito do que a ciência do direito. Se adotarmos uma concepção ampla de direito, podemos considerá-lo uma ciência. Entretanto, como seu objeto não é o comportamento dos indivíduos ou da sociedade, mas a ordem jurídica, ou seja, o sistema normativo com poder de coerção editado pelo Estado, faz mais sentido pensá-lo como uma teoria do Estado enquanto sistema constitucional-legal e aparelho ou administração pública que garante esse sistema, do que como uma ciência social. O direito está mais perto da filosofia política, com a qual em parte se confunde, do que com as ciências sociais. Tendo o direito como objeto a ordem jurídica ou o próprio Estado enquanto instituição normativa e organizacional, ele estuda o sistema normativo fundamental que coordena todas as sociedades. Só podemos compreender como funciona a vida econômica, política e social de uma sociedade qualquer se partirmos da premissa que essas manifestações só fazem sentido se considerarmos que sua coordenação básica deriva das normas jurídicas. O mercado – o objeto da economia – é também uma instituição e um mecanismo de coordenação social, mas só pode operar se for, antes, definido juridicamente.

Não há, portanto, qualquer perda para o direito em não se considerá-lo uma ciência estrito senso, e em não se atribuir a uma escola de direito como tarefa fundamental a pesquisa científica. Através da filosofia do direito e da teoria geral do estado, o direito é um capítulo da filosofia ou teoria política. Enquanto conjunto de conhecimentos que permitem formular a lei e interpretá-la, o direito se coloca em uma posição intermediária entre as humanidades e as ciências sociais.### A problemática do Direito é principalmente teórica e normativa, ainda que responda também a perguntas empíricas ou científicas relevantes, como, por exemplo, o problema da legitimidade social da norma. Por que a norma no Brasil não é legítima? Qual é o problema, qual é a relação entre a falta de legitimidade da norma e a estrutura profundamente heterogênea da nossa sociedade?

Claro que enquanto discutimos problemas teóricos, podemos e devemos fazer pesquisa, mas, no caso do Direito, esse não é o centro. Se esta escola quer ser uma grande escola de direito, mas adota como foco a pesquisa empírica ao invés da teoria, correrá o risco de fazer o que grande parte dos departamentos de ciências sociais das universidades vem fazendo – fazer uma ciência de segunda categoria baseada em pequenas pesquisas que não permitem inferências relevantes. Ou, com base nessas mesmas pesquisas, derivar conclusões que pretendem ser científicas quando, na verdade, são interpretações próprias a ensaios.

Quando soube que a Escola de Direito GV escolheu o Desenvolvimento como seu principal tema de pesquisa, eu me senti completando uma volta redonda. Eu fiz a faculdade de Direito do Largo São Francisco e me formei em 1957, mas já em 1955 eu resolvera abandonar a carreira do Direito e me tornar juiz de Direito, para ser sociólogo ou economista do desenvolvimento. Tomei essa decisão aos vinte anos de idade porque não via preocupação, na Faculdade de Direito, pelo tema do desenvolvimento ou da industrialização. Depois desse ‘rompimento’ com o Direito, fui fazendo as pazes aos poucos, na medida em que me dava conta da sua enorme importância, e, hoje, sei bem quão grande é seu papel na sociedade. Agora, ao tomar conhecimento que a Escola de Direito da FGV escolheu o Desenvolvimento como seu tema principal, ao mesmo tempo em que eu próprio passo a me interessar de forma crescente pela teoria política, fico com a impressão agradável de uma volta redonda.

O Direito é fundamental para o desenvolvimento econômico, mas tem sido pouco útil nessa tarefa. Desenvolvimento é um processo de acumulação de capital e incorporação de progresso técnico à produção, associado às transformações econômicas, sociais, e políticas. Ou seja, está associado a transformações na estrutura técnica e produtiva, a mudanças na estrutura social e na cultura política; e a mudanças no sistema institucional ou na ordem jurídica que resultem na elevação dos padrões de vida da população. Nesse processo de desenvolvimento econômico o Direito é o sistema normativo da sociedade com poder coercitivo. É o Estado enquanto sistema constitucional-legal ou ordem jurídica. O Estado, portanto, é o próprio Direito, mas é mais amplo que a ordem jurídica porque compreende também a organização ou aparelho que o estabelece e o garante. Estado e Direito são mais que irmãos gêmeos – são irmãos siameses. A única diferença entre um e outro é que o Estado é maior do que o Direito porque é dotado de uma organização, enquanto o Direito é só a norma.

O Estado é o instrumento de ação coletiva fundamental da sociedade. A mesma afirmação se aplica ao Direito, que pode ser pensado como tendo duas relações com o Desenvolvimento. A primeira relação é de obstáculo. O Direito tende a se constituir obstáculo ao desenvolvimento econômico na medida em que as mudanças econômicas e tecnológicas, ou seja, mudanças nas forças produtivas tendem a atropelar o sistema normativo. Foi o que ensinou um velho barbudo, Marx, cujas idéias devemos ter sempre presentes. O sistema constitucional-legal estabelece a ordem – uma ordem que é também permanência –, mas há na sociedade elementos em mudança, em transformação. Quando surge o desenvolvimento econômico, com a Revolução Capitalista, quando o progresso técnico e a acumulação de capital começam a transformar profundamente a sociedade, a ordem jurídica tende a impedir as mudanças. Ou impedia. Foi isto que Marx percebeu há 150 anos. De acordo com ele, o Estado era o instrumento de ação coletiva da alta burguesia. Mas isto ocorria no Estado Liberal, e já representava um avanço em relação ao que ocorria no Estado Absoluto, em que o Estado era mero instrumento da oligarquia aristocrática e patrimonial. Quando, com a Revolução Capitalista, a burguesia se tornou dominante, o Direito passou a ser o defensor das liberdades civis ou do estado de direito. No século XX, quando os países mais desenvolvidos transitam para o Estado Democrático, não é mais apenas a burguesia, mas também a classe média profissional e os trabalhadores que também passam a participar, de alguma forma, do poder do Estado.

Na Faculdade de Direito, estávamos ainda no tempo do Estado Liberal. Eu tive alguns professores maravilhosos, mas o que eu ouvia era a defesa do estado de direito. Era um grande progresso, mas não era suficiente. A liberdade é apenas um dos grandes objetivos políticos das sociedades modernas. No meu entender, os objetivos políticos, ou seja, os objetivos que a sociedade persegue por meio de seu Estado e da ordem jurídica, são a segurança, a liberdade, a justiça social, o desenvolvimento econômico e a proteção do meio ambiente. Tais objetivos foram surgindo ao longo da história, e foram sendo formalizados e incluídos na Constituição e nas leis. Cabe ao Direito interpretar a lei, tendo como referência esses grandes objetivos entre os quais está o Desenvolvimento.

Podemos pensar numa segunda relação entre Direito e desenvolvimento, uma relação não mais de obstáculo, mas uma relação positiva. Esta perspectiva está relacionada com o processo de recuperação da importância das instituições nas ciências sociais contemporâneas. As instituições sempre foram muito importantes, mas depois que a economia neoclássica tornou-se dominante, e, através da adoção de um método hipotético-dedutivo, matematizou-se, elas foram abolidas da Economia. A Sociologia e a Ciência Política, por sua vez, estudavam as instituições, mas principalmente de acordo com a perspectiva do obstáculo. Apenas os juristas e os políticos viam as instituições como um instrumento de mudança na busca dos objetivos sociais.

Enquanto isso ocorria no plano das ciências sociais e do Direito, duas mudanças fundamentais ocorreram na sociedade e no Estado. A primeira, já no século XX, foi a transição do Estado Liberal para o Estado Democrático nos países desenvolvidos. No Brasil, essa transição é mais recente. Quando isso acontece, o Estado torna-se não inteiramente mas razoavelmente o instrumento de ação coletiva da sociedade ou da nação e tudo começa a mudar. Por outro lado, no final desse século, a esperança socialista na revolução perdeu força. O colapso da União Soviética e a transição da China para o

capitalismo demonstraram na prática a inviabilidade do socialismo enquanto forma de organização da produção – de sua tendência em se transformar em estatismo ineficiente. Com isso, perdeu força também a grande atração que o socialismo exercia em nós, jovens dos anos 50 ou 60. Perdeu-se a crença na possibilidade de transformações mais fundamentais na estrutura da sociedade. Mas, em compensação, o socialismo enquanto ideologia da justiça social ou da igualdade de oportunidades fez enormes avanços durante o século XX. Através da pressão política dos pobres, que, com a democracia, passaram a ter direito de voto, o Estado Democrático Liberal transformou-se principalmente na Europa Oeste e Norte no Estado Democrático Social.

Dessa forma, o Estado Social transformou-se em instrumento coletivo por excelência de toda nação. Isto não significa que os pobres tenham logrado poder comparável ao dos ricos. Os membros da sociedade civil, ou seja, da sociedade politicamente organizada que determina o caráter e a ação do Estado e da ordem jurídica, continuam a ter seu poder ponderado pelo capital, pelo conhecimento, e pela capacidade de organização de que dispõem individualmente. Mas nesse processo houve um substancial aumento de poder relativo dos trabalhadores e das classes médias.

A perda de esperança numa revolução socialista foi um dos fatores que levou as Ciências Sociais a colocar as instituições no centro de suas preocupações. Isto, que já sempre fora verdade para o Direito, ocorreu com a Economia, a Sociologia e a Ciência Política. Já que não era possível contribuir para a revolução, era necessário voltar-se para a reforma das instituições. No caso do Direito, entretanto, também houve uma mudança. Ao invés de se preocupar com os objetivos de segurança, próprios do Estado Liberal, passou também a buscar os outros três objetivos: o desenvolvimento econômico, a justiça social, e a proteção da natureza.

Como pode o Direito estimular o desenvolvimento? Fundamentalmente, formulando e interpretando as instituições jurídicas de forma que elas estimulem a acumulação de capital e a incorporação de progresso técnico. Como se criam oportunidades de investimento? Os neoliberais, ou seja, os liberais radicais que no último quartel do século vinte se tornaram dominantes nos Estados Unidos e, depois, no mundo, têm uma receita ortodoxa convencional. Para eles é muito simples: as instituições devem garantir a propriedade e os contratos. Ponto final; a partir daí o mercado se encarregará de tudo. É a tese central de Douglass North. Mas essa é uma tese inaceitável. É importante proteger a propriedade e os contratos. Como os investidores investirão se não tiverem as garantias? Mas há uma instituição que é muito mais importante do que a mera proteção da propriedade – uma instituição ampla e inclusiva: as estratégias nacionais de desenvolvimento que existem nos países que atravessam períodos de forte desenvolvimento econômico. Mas estratégia nacional de desenvolvimento é uma instituição? Sim. Uma estratégia nacional de desenvolvimento é um conjunto de instituições, de leis, de políticas, diagnósticos, de crenças, de valores, objetivos, que orientam o comportamento das pessoas – dos empresários, dos trabalhadores, dos técnicos, dos políticos e burocratas no Governo. Todos eles têm na estratégia nacional de desenvolvimento um referencial.

Quando o país tem uma estratégia nacional de desenvolvimento, a ordem jurídica faz parte dela, embora, naturalmente, seja mais ampla; a ordem jurídica é um referencial não apenas

do comportamento aceitável, mas do comportamento economicamente desejável. A China, por exemplo, tem, desde o início dos anos 1980, uma estratégia nacional de desenvolvimento; os chineses têm um referencial. Nós tínhamos uma estratégia nacional de desenvolvimento no Brasil nos anos 1930, 40, 50; depois da crise dos anos 1960, voltamos a tê-la com os militares, embora dessa estratégia fossem excluídos os trabalhadores e mais amplamente os democratas. Mas desde 1980 não temos nada que possa ser identificado com uma estratégia nacional de desenvolvimento. A estratégia que adotamos desde o início dos anos 1990 é importada – é a ortodoxia convencional ou consenso de Washington, que provoca a quase-estagnação dos países que a adotam, como, por exemplo, o Brasil e do México.

O Direito pode colaborar para uma estratégia nacional de desenvolvimento? Sem dúvida. Mas, para isto, é preciso que essa estratégia, que é sempre um grande acordo informal, esteja em formação. No quadro de uma estratégia nacional, a estrutura jurídica não precisa ser reformulada, mas precisa ser reformada e interpretada. E não pode ter como objetivo apenas o desenvolvimento econômico. É necessário pensar no desenvolvimento combinado com justiça social, porque o problema fundamental do Brasil é a desigualdade social. E precisa pensar no meio ambiente, porque hoje não faz sentido se falar em desenvolvimento se este não for sustentável.

Quais são os obstáculos fundamentais para termos uma estratégia nacional de desenvolvimento? Primeiro, temos os obstáculos de ordem ideológica, que são dois. Um é a hegemonia ideológica do Norte, da universidade, do cinema, da música dos países ricos. É a hegemonia cultural dos nossos competidores, que não estão interessados no nosso desenvolvimento econômico. Segundo, é a perda do conceito de nação que aconteceu no Brasil a partir de 1964. Com a teoria da dependência associada que surgiu logo em seguida, as idéias equivocadas que o desenvolvimento estava assegurado e que as multinacionais e a poupança externa iam garantir o nosso desenvolvimento tornaram-se dominantes no pensamento do Brasil, inclusive das esquerdas, do PMDB, do PSDB e do PT. Um desastre. Estes são os dois obstáculos ideológicos.

Há também os obstáculos de ordem social. Refiro-me, principalmente, à relativa falta estrutural de legitimidade do sistema legal brasileiro. Esta ocorre por dois motivos: primeiro, pelo caráter mimético da nossa cultura. Lembremos da Constituição de 1891 – uma tentativa de transformar o Brasil nos Estados Unidos através da lei. Quando importamos sem críticas instituições estrangeiras, os resultados são sempre negativos. Pior do que essa importação é só a exportação de instituições com o uso da força, como faziam as potências imperiais no passado, e hoje fazem o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional com suas ‘condicionalidades’. Instituições podem e devem ser importadas, mas criticamente. Nos anos 1990, importamos sem crítica o modelo de privatização do setor elétrico americano – um modelo baseado no mercado. Isto não fazia sentido em um país como o Brasil, cuja geração de energia estava concentrada em grandes hidrelétricas com custos muito baixos, que, naquele momento, estava mudando sua matriz energética com a adição de usinas termo-elétricas com custo duas a três vezes mais alto. Em um quadro como esse, em que o custo marginal da energia subia vertiginosamente, era impensável pretender ter um simples sistema de mercado. Isto permitiria a realização de rendas ricardianas enormes, ao mesmo tempo em que o preço da energia subia para

viabilizar as termo-elétricas. Sabemos qual foi o resultado dessa importação sem crítica de instituições estrangeiras: um 'apagão'.

A outra causa da relativa falta de legitimidade do sistema constitucional-legal brasileiro é a heterogeneidade radical da sociedade. Um sistema jurídico é, por definição, legítimo do ponto de vista formal, mas quando a sociedade é profundamente desigual e injusta como a nossa, a lei torna-se enviesada em favor dos poderosos. O MST, que é uma das poucas organizações comprometida com os interesses dos pobres no Brasil, está sempre em conflito com a lei. Para os pobres, com frequência, não há alternativa senão enfrentar a lei. Uma situação muito diferente, por exemplo, da existente em países como a Suíça ou a Suécia. Lá a legitimidade da Lei é indiscutível, e a lei é obedecida, porque são sociedades muito mais homogêneas.

Que contribuição podem a teoria e a pesquisa em Direito fazer nesse quadro? O mais importante é realizar esforços sistemáticos no sentido de tornar o sistema ou a ordem legal brasileira mais efetiva, com mais legitimidade. Não é fácil. O Direito não é todo poderoso. Quais as pesquisas que seriam mais relevantes? Provavelmente aquelas que medissem a legitimidade das leis através de sua efetividade. Estas pesquisas ajudarão a pensar como fazer melhor as Leis e as políticas. Por outro lado, é preciso, permanentemente, relacionar o sistema legal com os objetivos maiores da sociedade.

Naturalmente, isso não depende apenas do Direito, depende de toda sociedade, depende de uma decisão política da sociedade brasileira de voltar a ser nação, porque nós deixamos de ser nação, nós voltamos à condição de semi-colônia. Se nós voltarmos a ter uma estratégia nacional de desenvolvimento, vocês verão como o Direito, a Economia, a Sociologia, a Ciência Política passam a ter muito a dizer. Hoje, na falta de objetivos compartilhados, não temos muita coisa a dizer. Ou, quando temos, falamos no vazio. Nossos intelectuais, nossos partidos políticos, nossos políticos estão desorientados. Por isso, é necessário que uma escola como esta, uma nova escola de Direito, esteja voltada para o debate dos grandes temas nacionais.