Número 28 – novembro/dezembro/janeiro - 2012 – Salvador – Bahia – Brasil - ISSN 1981-1861 -

O DIREITO NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Diogo R. Coutinho
Professor Associado da Faculdade de Direito
da Universidade de São Paulo, Brasil.

"As instituições definitivamente importam" é o que dizem, de forma unânime, os estudiosos dedicados ao tema do desenvolvimento econômico. Por conta disso, cada vez mais os debates e controvérsias sobre reforma e aperfeiçoamento institucional têm sido projetados para o campo dos meios, isto é, para a o estudo das formas e mecanismos pelos quais arranjos institucionais funcionais podem ser produzidos ou reproduzidos.

Nesse cenário, os estudos de corte empírico realizados quase sempre por economistas procuram, com frequência, descrever casos de sucesso e de fracasso e, com isso, buscam identificar e analisar padrões, regularidades, inovações e variáveis institucionais. Esses estudos também têm se esforçado para criar *frameworks* e métodos de análise que possam ser replicados, dentro de certos limites, em outros contextos e circunstâncias.

A maior parte dessas investigações, contudo, não chega a aprofundar na análise das estruturas, processos e normas jurídicas que moldam e conformam as instituições e influenciam, não raro de forma decisiva, seu desempenho em trajetórias e experiências de desenvolvimento. Se o desenvolvimento inegavelmente depende de boas decisões políticas, pode-se dizer que ele é também, em larga medida, resultado de arranjos institucionais consistentes. Mas o arcabouço jurídico, mesmo quando identificado como variável relevante na construção de instituições formais, raramente é esmiuçado e estudado com profundidade analítica e consistência metodológica suficientes (tampouco essa análise costuma ser feita por pesquisadores do campo jurídico). Como resultado disso, são raros os estudos de caso voltados à compreensão dos meios pelos quais o direito pode (direta e indiretamente) tanto fortalecer e catalisar, quanto debilitar e paralisar instituições, processos e políticas de desenvolvimento.

Não é nada trivial, porém, avançar na identificação das causalidades existentes entre o arcabouço jurídico e o desenvolvimento. Ao longo da história, o direito, incrustado em políticas econômicas e sociais, desempenhou distintos papéis na promoção de objetivos públicos, nem todos eles frutos de ações ou processo conscientes. As experiências e trajetórias nacionais (no caso brasileiro, ao longo do século XX) ilustram fases em que normas jurídicas foram intensamente empregadas pelo Estado para promover a modernização, o crescimento, a regulação da economia e a industrialização. No período neoliberal, seu papel predominante foi impor limites ao poder público em nome da segurança e da previsibilidade econômica.

O direito, além disso, pode ser entendido, ao mesmo tempo, como requisito e como resultado do desenvolvimento – ou, ainda, como forma e como conteúdo desse processo. Por isso, o estudo das relações entre direito e desenvolvimento é metodologicamente intrincado. Nele, as dimensões histórica, política, teórica, empírica, descritiva e normativa facilmente se confundem e imbricam, impondo desafios à compreensão e, no limite, impedindo a identificação de soluções ou arranjos jurídicos que possam ser replicados ou testados em diferentes contextos.

Sem qualquer intenção de criar um método, acredito que os papéis do arcabouço jurídico no desenvolvimento podem ser sintetizados com algum ganho de clareza analítica. Creio que o direito pode ser visto como fim, como ferramenta, como canal de participação e como arranjo institucional nos processos e políticas públicas identificados com a ideia de desenvolvimento.

Direito como fim. O direito é, ele próprio, uma das fontes de definição de fins aos quais serve como meio. Enxergar o direito como finalidade do desenvolvimento sugere, em primeiro lugar, que se reconheça que o arcabouço jurídico é capaz de delimitar metas ou objetivos de política pública – isto é, seus “pontos de chegada”. O direito, nesse sentido, formaliza, ainda que de forma vaga, os objetivos que devem ser perseguidos programaticamente - distinguindo-os, assim, de meras intenções, recomendações ou diretrizes políticas. Nesse sentido, o direito teria uma função constitutiva do próprio significado do desenvolvimento. Exemplos disso seriam, no caso brasileiro, as normas constitucionais que determinam que o pobreza e a marginalização devem ser erradicadas, as desigualdades sociais e regionais reduzidas (art. 3°, III), a autonomia tecnológica incentivada (art. 219) e o meio ambiente preservado (art. 225).

Direito como ferramenta. O estudo das diferentes possibilidades de modelagem jurídica de instituições e políticas públicas, a escolha dos instrumentos mais adequados (dados os fins a serem perseguidos), as formas de indução ou recompensa para certos comportamentos, o desenho de sanções, a escolha do tipo de norma a ser utilizada (mais ou menos flexível, mais ou menos perene, mais ou menos genérica) são exemplos que surgem quando o direito é instrumentalizado para pôr dada estratégia de ação pública em marcha. Desde

este ponto de vista, o direito poderia ser metaforicamente descrito como uma "caixa de ferramentas", que executa tarefas-meio conectadas a certos fins de forma mais ou menos efetiva, sendo o grau de efetividade, em parte, dependente da adequação dos meios escolhidos.

Descrever o direito como vocalizador de demandas em políticas de desenvolvimento significa supor que decisões públicas devam ser tomadas não apenas do modo mais bem fundamentado possível, por meio de uma argumentação coerente e documentada, mas também de forma a assegurar a participação de todos os interessados na conformação, implementação ou avaliação das políticas pública correspondentes. Para isso, o direito pode prover as políticas de desenvolvimento de deliberação, participação, consulta, colaboração e decisão conjunta assegurando, com isso, que elas sejam permeáveis à participação e não insuladas em anéis burocráticos. O arcabouço jurídico, então, pode ser visto como tendo a função não trivial de assegurar que políticas não escapem aos mecanismos de participação e *accountability*. Em outras palavras: normas jurídicas podem levar políticas de desenvolvimento a serem mais democráticas uma vez que, por meio de regras procedimentais que disciplinem consultas e audiências públicas, publicidade e motivação de decisões administrativas, as obriguem a estar abertas aos inputs de uma pluralidade de atores

Direito como arranjo institucional. Como dito acima, não há dúvidas de que as instituições têm um papel muito importante no desenvolvimento. Entre outras coisas, elas organizam práticas de administração de políticas, conectam atores, criam conhecimento, alinham incentivos e permitem que expectativas e sentidos comuns sejam partilhados. As instituições redistribuem renda, oferecem oportunidades, coordenam decisões, promovem inovação, competição e influenciam custos. De outro lado, políticas de desenvolvimento eficazes requerem, além da definição de finalidades, ordenação e a procedimentalização de práticas, rotinas e mecanismos e participação, também a definição de competências e a divisão clara de tarefas e responsabilidades. Metas de desenho institucional de políticas públicas, como a descentralização, a conjugação de esforços públicos e privados, a integração intersetorial de programas e a maximização de sinergias entre eles dependem, em larga medida, da qualidade do arcabouço jurídico que "vertebra" tais ações. Assim, o direito como elemento de um arranjo institucional voltado para o desenvolvimento partilha responsabilidades tendo em conta que sobreposições, lacunas ou rivalidades de tarefas e responsabilidades em políticas públicas tendem a ser contraproducentes.

Uma ressalva final: tão ou mais importante que identificar, em abstrato, os papéis do direito no desenvolvimento é submete-los, como ferramentas de análise, a aplicações práticas sob a forma de estudos de caso. Somente assim, sujeitando-os ao "teste da realidade", é que o direito poderá ser de fato pensado e aperfeiçoado como uma "tecnologia" de promoção do desenvolvimento, de modo que sua eficácia seja de fato testada. Para tanto, vale dizer, ainda nos faltam métodos para a realização de estudos empíricos e

registros de experiências bem ou malsucedidas no campo do direito. Que venham esses estudos.

Referência Bibliográfica deste Trabalho:

Conforme a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

COUTINHO, Diogo R.. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 28, novembro/dezembro/janeiro, 2011/2012. Disponível na Internet: < http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-28-NOVEMBRO-2011-DIOGO-COUTINHO.pdf>. Acesso em: xx de xxxxxx de xxxx

Observações:

1) Substituir "x" na referência bibliográfica por dados da data de efetivo acesso ao texto.
2) A REDAE - Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico - possui registro de Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas (*International Standard Serial Numbe*r), indicador necessário para referência dos artigos em algumas bases de dados acadêmicas: **ISSN 1981-1861**
3) Envie artigos, ensaios e contribuição para a Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, acompanhados de foto digital, para o e-mail: redae@direitodoestado.com.br
4) A REDAE divulga exclusivamente trabalhos de professores de direito público. Os textos podem ser inéditos ou já publicados, de qualquer extensão, mas devem ser encaminhados em formato word, fonte arial, corpo 12, espaçamento simples, com indicação na abertura do título do trabalho da qualificação do autor, constando ainda na qualificação a instituição universitária a que se vincula o autor.
5) Assine gratuitamente notificações das novas edições da REDAE – Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico por e-mail: http://www.feedburner.com/fb/a/emailverifySubmit?feedId=873323
6) Assine o feed da REDAE – Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico através do link: http://feeds.feedburner.com/DireitoDoEstado-RevistaEletronicaDeDireitoAdministrativoEconomico

Publicação Impressa / Informações adicionais:

Informação não disponível.