

ANTÔNIO GOMES DE VASCONCELOS
RAMIRO CHIMURIS

(COORDENADORES E ORGANIZADORES)



LA CITTÀ DEL SOLE

DIREITO E ECONOMIA

**O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO INTEGRAL, FINANCEIRIZAÇÃO
DA ECONOMIA E ENDIVIDAMENTO PÚBLICO**

ANTÔNIO GOMES DE VASCONCELOS

PROFESSOR DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG)
COORDENADOR DO PROGRAMA UNIVERSITÁRIO DE APOIO ÀS RELAÇÕES
DE TRABALHO E À ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA DA UFMG (PRUNART-UFMG)

RAMIRO CHIMURIS

PROFESSOR DA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA URUGUAY (UDELAR)
COORDENADOR DA RED INTERNACIONAL DE CÁTEDRAS, INSTITUCIONES
Y PERSONALIDADES SOBRE ESTUDIO DE LA DEUDA PÚBLICA (RICDP)

DIREITO E ECONOMIA

O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO INTEGRAL, FINANCEIRIZAÇÃO DA ECONOMIA E ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

Edizioni



«LA CITTÀ DEL SOLE»

redazione@lacittadelsole.net – www.lacittadelsole.net
Napoli – Italia

ISBN 978-88-8292-537-6

D598 Direito e economia: o direito ao desenvolvimento integral,
financeirização da economia e endividamento público / Antônio Gomes
de Vasconcelos, Ramiro Chimuris (coordenadores e organizadores);
[Colaboração técnica: Nathalia Lipovetsky, Thais Costa Teixeira Viana]. –
Nápoli – Itália: La Città del Sole, 2020.
413 p. : il. – Inclui bibliografias.

ISBN: 978-88-8292-537-6.

1. Direito e economia 2. Capitalismo 3. Finanças públicas
4. Dívida pública 5. Exclusão social 6. Políticas públicas
I. Vasconcelos, Antônio Gomes de II. Chimuris, Ramiro III. Título

CDU(1976) 34:33

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Junio Martins Lourenço CRB 6/3167.

Sumário

<i>Apresentação</i>	19
---------------------	----

I. CAPITALISMO E CRISE

1. Crises in modern capitalism: How they happen; why they happen; and what will happen next <i>Michael Roberts</i>	33
2. O impacto da crise sobre a pobreza e a desigualdade <i>Francesco Schettino</i>	53
3. Il processo di integrazione europea tra crisi economica e vincoli di bilancio <i>Claudio de Fiores</i>	75

II. SISTEMA FINANCEIRO INTERNACIONAL E DÍVIDA PÚBLICA

4. Deuda o vida – Un dilema de todos los tiempos y una propuesta actual <i>Néstor Forero</i>	89
5. Unsustainable debt as a problem of the existing international financial architecture <i>Ilias Bantekas</i>	103

6. Responsabilidade internacional, Estado de necessidade e sistema da dívida pública brasileira <i>Alessandra Marchioni</i>	119
7. La deuda pública en México como política de sometimiento al capital financiero global <i>Jesús Castillo Aguirre</i>	139
8. O “Sistema da Dívida” e a necessidade de Auditoria Integral <i>Maria Lucia Fattorelli</i>	155
9. La Usuraria Deuda Externa ante el Derecho Internacional Público <i>Miguel Ángel Espeche Gil</i>	189

III. DIREITO E ECONOMIA

10. O <i>Consenso de Washington</i> e o Estado de Democrático de Direito – O insuperável paradoxo entre premissas dicotômicas <i>Antônio Gomes de Vasconcelos</i> <i>Nathália Lipovetsky</i>	203
11. A Constituição Econômica Brasileira, a Dívida Pública e o Neoliberalismo de Austeridade <i>Giovani Clark</i>	223
12. O endividamento público e a captura do Estado Social <i>Sarah Campos</i>	241
13. A Administração da Justiça Econômica do Estado Democrático de Direito <i>Antônio Gomes de Vasconcelos</i>	259
14. A Constituição cabe na Economia? Uma leitura a partir da tributação e dos direitos trabalhistas <i>Francisco Mata Machado Tavares</i> <i>Platon Teixeira de Azevedo Neto</i>	295

15. *Compliance* Eleitoral: Representação, Representatividade e Participação Política no Estado Democrático de Direito
Adriana Campos
Adamo Dias Alves
Christiane Costa Assis 321

IV. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E MERCADO

16. Segurança jurídica e proteção da confiança: incentivos fiscais para o desenvolvimento e a capitalização das empresas
Misabel Abreu Machado Derzi 339
17. A sociedade de Economia mista no Brasil entre a administração pública e o mercado
Gilberto Bercovici 355
18. A disciplina fiscal na Europa da “regra dos 3%” ao *output gap*
Salvatore D’Acunto; Domenico Suppa 373
19. Empresa Simples de Crédito–ESC e políticas públicas de inclusão financeira: inconsistências aparentes entre os meios legais oferecidos e os objetivos anunciados
Davi Monteiro Diniz
Rubia Carneiro Neves 397

O *Consenso de Washington* e o Estado de Democrático de Direito

O insuperável paradoxo entre premissas dicotômicas

*Antônio Gomes de Vasconcelos*¹

*Nathália Lipovetsky*²

1. Introdução

O presente ensaio pretende abordar, de forma não exaustiva, o conjunto de medidas que ficou conhecido como *Consenso de Washington* em suas principais características e discussões pertinentes. O objetivo é demonstrar que as políticas econômicas hegemônicas de enfrentamento das crises econômicas posteriores à “época de ouro”³ ou “era de ouro” ou até mesmo “boom econômico do capitalismo” são incompatíveis com os valores do Estado Democrático de Direito nas economias ocidentais e com o constitucionalismo que lhe dá sustentação.

O termo *Consenso de Washington* foi cunhado em 1989 por John Williamson, que o empregou em um artigo apresentado para o *Institute for International Economics*, com o objetivo de analisar

¹ Professor da Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre e Doutor em Direito Constitucional. Coordenador do Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho e à Administração da Justiça (PRUNART-UFMG). Desembargador do TRT-3.

² Professora da Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre e Doutora em Direito. Coordenadora adjunta do Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho e à Administração da Justiça (PRUNART-UFMG).

³ Período de expansão econômica ocorrido na segunda metade do século XX, ou seja, no pós Segunda Guerra Mundial, durando até a crise econômica da década de 1970. Países ocidentais do então chamado primeiro mundo experimentaram grande prosperidade, crescimento elevado e sustentado e também momentos de pleno emprego. Até mesmo países devastados pela Guerra como França, Japão, Itália, Grécia e Alemanha Ocidental puderam beber dessa fonte, que chegou até a Ásia Oriental na década de 1980.

até que ponto as antigas ideias relacionadas a desenvolvimento econômico na América Latina desde a década de 1950 estavam sendo substituídas pelo grupo de ideias que vinham sendo, segundo ele, há muito, aceitas como apropriadas dentro da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A lista com dez políticas que sumariam essas ideias foi agrupada sob a denominação de *Consenso de Washington* e inclui, genericamente: disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, juros de mercado, câmbio de mercado, abertura comercial, investimento estrangeiro direto com eliminação de restrições, privatização das estatais, desregulamentação (afrouxamento da legislação econômica e trabalhista), regulamentação e defesa do direito à propriedade intelectual. (WILLIAMSON, 2004)

Williamson afirma, anos depois, ao revisar os desdobramentos do *Consenso de Washington*, que seu conceito originalmente não tinha o mesmo sentido e significado que foi acumulado pelo termo com o passar dos anos, especialmente aquele que tornou *Consenso de Washington* sinônimo de neoliberalismo ou fundamentalismo de mercado. Em sua defesa, afirmou que

a grande maioria dentre aqueles que engendraram ataques venenosos ao Consenso de Washington não leram minha explicação sobre o que eu quis dizer com o termo. Quando li como fora empregado por outros, descobri que havia sido interpretado para significar aniquilar o estado, um novo imperialismo, a criação de uma economia global *laissez-faire*, que a única coisa que importa é o crescimento do PIB, e muito mais sem dúvida. Eu assevero que é difícil encontrar algum destes significados implícito na lista de dez políticas de reformas que apresentei.⁴ (WILLIAMSON, 2004)

Contudo, Steger e Roy em minuciosa e objetiva análise da ascensão e crise do conjunto de medidas político-econômicas enfeixadas sob o rótulo do neoliberalismo explicitam com clareza

⁴ No original: the vast majority of those who have launched venomous attacks on the Washington Consensus have not read my account of what I meant by the term. When I read what others mean by it, I discover that it has been interpreted to mean bashing the state, a new imperialism, the creation of a *laissez-faire* global economy, that the only thing that matters is the growth of GDP, and doubtless much else besides. I submit that it is difficult to find any of these implied by the list of ten policy reforms that I presented earlier.

a pertinente associação entre as diretrizes oriundas do *Consenso de Washington* e a ideologia neoliberal. As premissas do *Consenso*, descritas acima, estão intimamente conectadas com objetivo de um globalismo de mercado apresentado como um processo racional que promove a liberdade individual e o progresso material no mundo, sob a pressuposição de que os mercados e os princípios do consumo são universalmente aplicáveis independentemente dos contextos sociais em que se inserem. A liberação do comércio e a integração global dos mercados beneficiaria todas as pessoas materialmente. (STEGGER e ROY, 2010: 53). Ora, a matriz do pensamento neoliberal reside nos dez pontos do programa político-econômico com *Consenso de Washington*: disciplina fiscal e contenção do déficit fiscal, redução do gasto público, reforma tributária, liberalização financeira com taxas de juros determinadas pelo mercado, taxa de câmbio competitiva, liberalização dos mercados, promoção do investimento estrangeiro direto, privatização, desregulação da economia e proteção ao direito de propriedade. (STEGGER e ROY, 2010: 20).

Esse conjunto de medidas de 1989 passou a ser adotado como política oficial das Instituições Financeiras Internacionais (IFI), como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), para a promoção de ajustes macroeconômicos dos países que recorriam ao auxílio financeiro internacional.

O Estado Democrático de Direito tem por princípios básicos a constitucionalidade, a democracia, o sistema de direitos fundamentais, a justiça social, a igualdade em seus aspectos material e formal, a divisão de poderes e a independência do judiciário, na figura do juiz, a legalidade e a segurança jurídica. (SILVA, 1999) Tomando por base esses princípios é que se afirma a incompatibilidade das medidas elencadas pelo *Consenso de Washington* com o Estado Democrático de Direito, o que passaremos a analisar a seguir.

As políticas baseadas na ortodoxia estabelecida pelo *Consenso* que já vinha produzindo efeitos contrários à sua promessa, incluído longo período de estagnação econômica onde foram adotadas, são apanhadas agora pelas nefastas consequências da pandemia global que exporão definitivamente as contradições e a insustentabilidade de tais proposições.

2. O fracasso do *Consenso de Washington*: a insuficiência da epistemologia de mercado e a urgência do retorno a uma epistemologia humanista

A aplicação das políticas neoliberais na América Latina foi orquestrada a partir do receituário contido no *establishment* do *Consenso de Washington* que incluíam reformas que passaram a ser denominadas como de primeira de primeira geração (no caso da lista original de dez medidas) e reformas de segunda geração (quando de sua ampliação, que será abordada adiante), as quais foram implementadas pelo FMI e pelo Banco Mundial. (KUCZYNSKI; WILLIAMSON, 2003: 3-17) Como condição para a obtenção de novos empréstimos para fazer face ao alto endividamento dos países da região – reestruturação da dívida – os países do Sul global foram obrigados a aderir ao *Consenso*, especialmente quanto à disciplina fiscal e contenção do *déficit* orçamentário, redução das despesas públicas, reforma tributária, liberação financeira e das taxas de juros.

Após mais de duas décadas da aplicação de tais políticas constatou-se amplo fracasso das promessas de retomada do desenvolvimento e uma sucessão de crises econômicas nos estados emergentes latino-americanos (*e.g.* México, Argentina, Brasil) e no leste asiático (*e.g.* Rússia e os denominados tigres asiáticos). Williamson, sem discutir as razões profundas de tais crises, atribuiu o fracasso à incompletude das reformas de primeira geração, inclusive no Chile, invocado como exemplo de êxito de tais políticas. As causas apontadas dizem respeito à política fiscal e monetária (*e.g.* frouxidão fiscal, rigidez cambial e dívida pública).

O Banco Mundial publicou em 2005 um estudo intitulado *Economic growth in the 1990's: learning from a decade of reform* em que se afirma não existirem fórmulas mágicas nem universais e que é necessário buscar boas práticas para adotar. Chama atenção o fato de países como China e Índia terem apresentado rápido crescimento econômico e altos índices de redução de pessoas vivendo em pobreza extrema adotando políticas que em nada se assemelham com o *Consenso de Washington*. Embora tenham ampliado suas relações com as forças do mercado, mantiveram altos níveis de proteção comercial, não realizaram privatizações, adotaram políticas de industrialização e fiscais. (RODRIK, 1994)

A maioria dos países que procederam reformas estruturais com base no programa de ajuste estrutural (PAE) advindo das instituições de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial) que já prenunciavam a radicalização neoliberal no sentido do encolhimento do papel do estado na economia, da redução do orçamento, da privatização de estatais e desregulamentação (principalmente do comércio internacional), experimentaram resultados decepcionantes com uma dramática desaceleração do crescimento nas décadas de 1980 e 1990. Na América Latina a renda *per capita* despencou de 3,1% para 0,3% e o processo de industrialização foi interrompido. (CHANG, 2015: 92)

Embora omitindo a abordagem das assimetrias desvantajosas para os países em desenvolvimento em relação aos países desenvolvidos – estes beneficiados pelas políticas oriundas do *Consenso*, bem como das questões estruturais detratórias das economias emergentes decorrentes da liberação do comércio internacional e do fluxo de capitais financeiros exigidos pelos prestamistas internacionais, Williamson aponta a causa interna mais relevante da estagnação econômica dos países emergentes (latino-americanos) regidos pelo receituário político-econômico neoliberal e que diz respeito à estreiteza do alcance das políticas de primeira geração. Dada a sua eloquência apresenta-se na sua versão literal a narrativa do citado economista:

A política permaneceu focada na aceleração do crescimento, não no crescimento junto com equidade. Persistia uma pequena preocupação com a distribuição de renda ou com o social, apesar do fato de a renda da região ser mais concentrada do que a de qualquer lugar do mundo, excluindo-se alguns poucos países africanos... (KUCZYNSKI; WILLIAMSON, 2003: 6)

O direcionamento da política econômica com foco exclusivo no crescimento pode ser viável, na perspectiva do autor, tão somente em relação a países onde a pobreza é generalizada:

..., mas isso não é verdade para a América Latina, onde a elite é tão rica em relação às massas que é inconcebível que os padrões de vida da pessoa média vão alcançar os dos países industrializados apenas por meio do crescimento, sem um estreitamento do abismo entre ricos e pobres. Uma pequena redistribuição de renda dos ricos para os pobres conseguiria o mesmo impacto de redução de pobreza que teriam muitos anos de crescimento com uma mesma distribuição de renda, para não mencionar o crescimento

acompanhado pelo posterior alargamento do hiato na renda. Mas isso não é verdade para a América Latina, onde a elite é tão rica em relação às massas que é inconcebível que os padrões de vida da pessoa média vão alcançar os dos países industrializados apenas por meio do crescimento, sem um estreitamento do abismo entre ricos e pobres. Uma pequena redistribuição de renda dos ricos para os pobres conseguiria o mesmo impacto de redução de pobreza que teriam muitos anos de crescimento com uma mesma distribuição de renda, para não mencionar o crescimento acompanhado pelo posterior alargamento do hiato na renda. (KUCZYNSKI; WILLIAMSON, 2003: 6).

Stiglitz (1998) aponta o quanto o *Consenso de Washington* se mostra equivocado e incompleto em suas políticas, ao afirmar que não seria suficiente alcançar baixos índices de inflação sem uma regulação financeira saudável, políticas de concorrência e políticas para facilitar a transferência de tecnologias e promover a transparência. Outro questionamento que traz é a respeito do conceito de desenvolvimento, que se ampliou depois do *Consenso* e passa a abranger sentidos como o de desenvolvimento sustentável, desenvolvimento igualitário e desenvolvimento democrático. Além disso, a negação de oportunidades para os pobres resulta num desperdício do talento humano que ajuda a explicar o fraco desempenho do crescimento da região. (KUCZYNSKI; WILLIAMSON, 2003: 6)

A análise, oriunda de um dos mentores e arautos da economia neoliberal, é de enorme pertinência e revela o equívoco da incorporação parcial, tardia e acrítica do pacote de políticas neoliberais pelos países em desenvolvimento como ocorre, neste exato momento, no Estado brasileiro. Contudo, a avaliação ainda incorre em grave reducionismo quanto a sua abrangência porque não adentra nas causas estruturais da profunda desigualdade e assimetria predatórias das economias emergentes nas relações entre o Norte e o Sul, entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento.

Embora não integre centralmente o escopo deste ensaio a questão epistemológica, não se pode deixar de registrar que uma das estratégias para a obtenção da hegemonia ideológica e dos saberes que interessam à persuasão teórica e sociopolítica das políticas neoliberais é o reducionismo epistemológico, os quais determinam a hegemonia cultural do Norte global.

Trata-se de uma epistemologia destinada à difusão de uma lógica de mercado consolidada no que, Mogobe Ramose designa por “fundamentalismo econômico contemporâneo na forma de globalização” para o qual “a dignidade, a segurança e mesmo a sobrevivência do ser humano deixaram de ser o valor central”. (RAMOSE, 2010: 175-220) Esse reducionismo epistemológico além de descomprometido com o ser humano e suas necessidades, esquiva-se de considerar os contextos político, social e cultural de reprodução do conhecimento, revestido de uma pseudo neutralidade e de conceitos vazios que ocultam suas reais motivações e objetivos políticos dando como absolutamente válida a epistemologia dos mercados com pretensão de universalidade, em detrimento de uma epistemologia centrada no homem e na sociedade.⁵

3. *Lições da história econômica dos países desenvolvidos: o papel decisivo do dirigismo econômico (“indústria nascente”)*

Williamson visualiza a redução da vulnerabilidade dos países da região à exposição ao esperado e contínuo irrompimento de crises econômico-financeiras e seus efeitos devastadores, mediante a implementação de uma nova agenda “à prova de crises”, a consumação das reformas de “primeira geração” e a implementação das reformas de “segunda geração”, que são um conjunto de dez novas medidas resultantes do assim designado por Dani Rodrik como *Consenso de Washington Ampliado* (RODRIK, 1994 *apud* KUCZYNSKI; WILLIAMSON, 2003: 234).

Em síntese não exaustiva o conjunto destas medidas incluiria: flexibilização (liberalização) do mercado de trabalho cuja rigidez é vista como principal obstáculo à expansão do emprego na economia formal e inclusão da mão de obra informal, liberalização do comércio internacional (importações/exportações), ampliação

⁵ No mundo dos “neo” é possível se falar também de um *neocolonialismo* contemporâneo sustentado, epistemologicamente, na ciência econômica com pretensões de universalidade e sobreposição a todas as demais formas de conhecimento e com ascensão sobre a política.

das privatizações (inclusive dos bancos estatais), liberalização do setor financeiro, reforma das instituições estatais de modo a conferir um papel crucial ao Estado para a criação e manutenção da infraestrutura institucional de uma economia de mercado, na provisão de bens públicos e corrigir distribuição de renda em conformidade com as visões políticas adotadas⁶, investimento governamental em infraestrutura e na conformação de um ambiente macroeconômico legal e político estável e previsível ao lado da construção de uma forte base de recursos humanos, inclusão nas tarefas dos governos a de construção de um sistema de inovação nacional (pesquisas e desenvolvimento), reforma do poder judiciário e do sistema educacional, superávits orçamentários com estratégia de uso de déficit estabilizadores em tempos de necessidade, restrições orçamentárias em todos os níveis de governo, cumulação de reservas e fundo de estabilização para o enfrentamento de oscilações das exportações, câmbio flexível como reforço à competitividade, redução do uso do dólar com moeda, política monetária centrada no controle da inflação, supervisão e controle do sistema bancário para a prevenção de colapsos, fortalecimento da poupança interna como fonte de investimento preventiva da dependência do capital externo. (KUCZINSKI; WILLIAMSON, 2003: 6-11)

Duas considerações se tornam relevantes a esta altura. A primeira diz respeito à inconsistência histórica e empírica das políticas neoliberais impostas aos países emergentes; a segunda refere-se ao

⁶ Williamson considera que as reformas institucionais são as que implicam resistência de poderosos grupos de interesses e sujeitam-se a confrontação política. Dentre estes grupos destaca o funcionalismo público e, especial, o Poder Judiciário e os professores das escolas públicas. Tece crítica ao Poder Judiciário latino americano por ignorar considerações econômicas ao anular direitos dos credores de modo torná-los relutantes a emprestar, além de casos de corrupção dos juízes ao exigirem pagamento para permitir a recuperação de créditos (KUCZYNSKI; WILLIAMSON, 2003: 10). Não se pode ignorar as consequências antissociais de corporativos descomprometidos com o interesse público, bem como os trágicos efeitos da corrupção dos poderes políticas para a democracia, contudo, ao adentrar no mérito de questões jurídicas o autor incorre em grave equívoco uma vez que desconsidera por completo as premissas do Estado Constitucional Democrático de Direito, amplamente adotado nas nações latino americanas e as condicionantes constitucionais das políticas econômicas.

fracasso dos resultados esperados com a implementação destas políticas nos países que, em maior ou menor proporção, as praticaram.

O primeiro aspecto é elucidado por dois campos da economia desenvolvidos por Ha-Joon Chang, raramente explorados nos estudos de economia e desprezados tanto pela economia neoclássica quanto pela economia neoliberal (obviamente): a economia do desenvolvimento e a história econômica. A abordagem histórica da economia do desenvolvimento com o objetivo de explicitar e “transmitir aos países em desenvolvimento as lições extraídas da experiência histórica das nações desenvolvidas”.⁷ (CHANG, 2004: 20) Esses estudos revelam que a suposta história de livre-comércio e mercado livre praticados no processo de industrialização e desenvolvimento dos países desenvolvidos, especialmente as experiências britânica e norte-americana, é ilusória e “extremamente seletiva”. Chang registra, com esquete nos estudos de List, protagonista da teoria da “indústria nascente”, que examina as políticas comercial e industrial dos países desenvolvidos do mundo ocidental, para concluir que “o livre comércio é benéfico entre países de nível semelhante de desenvolvimento industrial..., mas não entre os que têm diferentes níveis de desenvolvimento” (CHANG, 2004: 16). Ao dissecar a história do desenvolvimento nos países super desenvolvidos (EUA, Reino Unido, Alemanha, França, Suécia, Japão e outros), o autor demonstrou que estes países praticaram políticas altamente intervencionistas e somente abriram suas economias e desfizeram de políticas protecionistas depois que alcançaram o topo da escala dos países desenvolvidos⁸

⁷ São particularmente importantes os estudos originários levados a efeito por Friedrich List, ainda no século XIX. Cf. LIST, Friedrich. *The national system of political economy*. London: Longmans, Green, and Company, 1885 (Tradução da edição original alemã publicada em 1841 por Sampson Lloyd). Cf. ainda: DORFMAN, J. The role of the german historical school in American economic thought. *American Economic Review*, v. 45, n.1, 1955; BALAKINS, N. *Not by theory alone...: the economics of Gustav von Schmoller and its legacy to America*. Berlin: Dunker and Humbolt, 1988; HODGSON, G. *How economics forgot history: the problem of historical specificity in Social Science*. London: Routledge, 2001.

⁸ Os EUA somente liberaram o comércio e passaram a pregar o livre-comércio depois da segunda guerra mundial após sua incontestável supremacia industrial. (CHANG, 2004: 58)

e de modo seletivo e paulatino, confirmando o argumento da “indústria nascente” de List no sentido de que “em face dos países desenvolvidos os mais atrasados não conseguem desenvolver novas indústrias sem a intervenção do Estado, principalmente por meio de tarifas protecionistas” (CHANG, 2004: 14). Daí resulta que a “versão ortodoxa” da história da política econômica dos países atualmente desenvolvidos é eivada de “mitos” ao enfatizar os benefícios do livre-comércio e da política industrial do *laissez-faire*, lenda que, na visão do autor, “realça virtualmente todas as recomendações da política típica do *Consenso de Washington*”. São irreais as assertivas de que o sucesso industrial britânico do *laissez-faire* demonstra a superioridade das políticas de mercado livre e livre-comércio. A ordem liberal de então se assentou em reduzidas barreiras à internacionalização do comércio de bens, capital e trabalho, a instabilidade do sistema político e econômico a partir da I Guerra Mundial por consequência do retorno às barreiras comerciais. Apenas após a II Guerra a economia retomou o sentido da liberalização do comércio.

O autor demonstra que quase todos os países bem sucedidos em suas políticas de desenvolvimento adotaram políticas públicas voltadas para a proteção da indústria, do comércio (especialmente proteção tarifárias e restrições ao comércio internacional) e de desenvolvimento das tecnologias quando ainda se encontravam em fase de desenvolvimento. São exemplos eloquentes: a Grã-Bretanha, que adotou agressivamente políticas ativistas nas áreas industrial, comercial e de tecnologia até conquistar a hegemonia industrial; os EUA, os primeiros a sistematizar a lógica da “indústria nascente” (inclusive com a adoção das mais altas taxas tarifárias sobre importações); a França, que angariou a imagem de intervencionista justamente em razão da adoção dessa estratégia que tornou bem sucedida a sua indústria; a Alemanha, embora com intervencionismo menos agressivo, adotou políticas de proteção tarifária tanto quanto os demais países em fins do século XIX e início do século XX.

O fato é que o protecionismo e o intervencionismo seguiram coerentes com “a visão dirigista da economia que seguiu dominando o cenário político do mundo desenvolvido até a década de 1980 e dos países em desenvolvimento até o início da de 1980” (CHANG, 2004: 32), a partir de quando, em consonância com as políticas neoliberais que enfatizam o Estado mínimo, as políticas do *laissez-*

faire e a abertura internacional, as políticas intervencionistas foram sendo abandonadas em todo o mundo.

4. “*Os países pobres são pobres por que fazem escolhas que geram pobreza*”: instituições extrativistas versus instituições inclusivas

O fracasso do *Consenso de Washington* trouxe à tona uma discussão renovada a respeito do papel das instituições na economia, especialmente em se tratando de problemas relacionados à governança, à corrupção, à ineficácia do judiciário e a uma suposta falta de flexibilidade das instituições do mercado de trabalho. Mesmo para os defensores do *Consenso de Washington* ficou evidenciado que a simples mudança de políticas não teria resultados se o pano de fundo institucional fosse fraco. A segunda geração de reformas surgiu dessa perspectiva. (RODRIK, 1994)

A redescoberta do foco nas instituições como determinantes nos resultados de longo prazo em se tratando de desenvolvimento econômico não surge apenas dessa revisão do *Consenso de Washington*, mas também de estudos empíricos publicados que expuseram ao longo da história o papel das instituições em países que se tornaram ricos e em países que permaneceram pobres. (RODRIK, 1994)

Um desses estudos foi o que culminou na publicação da obra *Por que as nações fracassam?*, um trabalho que busca demonstrar que “por mais vitais que sejam as instituições econômicas para determinar o grau de pobreza ou riqueza de dado país, a política e as instituições políticas é que ditam que instituições econômicas o país terá”. (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012: 51)

Os autores realizam uma análise a respeito da prosperidade ao longo do tempo (muitas vezes utilizando o petróleo como variável), identificando padrões de desigualdade que remontam, de forma mais ou menos geral, à época da Revolução Industrial. Nessa análise, uma das críticas que fazem é quanto às hipóteses tradicionais para as origens da pobreza e da prosperidade (hipóteses geográfica, cultural e da ignorância) e indicam que, na verdade, o tipo de resistência institucional encontrada pelas elites e governos dos países parecem ter mais relação com o tipo de sociedade que se desenha: “os países pobres são pobres porque os detentores

do poder fazem escolhas que geram pobreza. Erram, não por equívoco ou ignorância, mas de propósito.” (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012: 73)

A discussão perpassa a análise quanto à oposição entre instituições extrativistas e instituições inclusivas, tanto políticas quanto econômicas. A comparação é realizada no longo prazo, abarcando praticamente toda a história recente dos países analisados e tendo a Revolução Industrial como divisor de águas naqueles países que permitiram e incentivaram seus cidadãos a crescerem. Países do Oriente Médio, China e Rússia eram muito mais avançados que a Inglaterra durante a Idade Média e nada parecia indicar que essas posições mudariam de forma tão sólida e eloquente. (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012: 211-240)

A emergência de uma economia de mercado na Inglaterra do século XVIII, baseada em instituições inclusivas e no crescimento econômico sustentado, teria reflexos em todo o mundo, e não menos por ter possibilitado à Inglaterra colonizar boa parte do globo. Contudo, se a influência do crescimento econômico inglês sem dúvida espalhou-se pelo planeta, as instituições econômicas e políticas por ele responsáveis não se difundiram de forma automática. A disseminação da Revolução Industrial gerou diferentes efeitos sobre o mundo, do mesmo modo que a peste negra teve consequências distintas sobre Oeste e Leste Europeu, assim como a expansão do comércio atlântico teve impactos diferentes sobre Inglaterra e Espanha. Foram as instituições em vigor nas várias partes do mundo que determinaram como cada uma seria afetada – e tais instituições eram de fato distintas, devido a pequenas diferenças que foram sendo ampliadas ao longo do tempo por circunstâncias críticas anteriores. As discrepâncias institucionais e suas implicações tendem a persistir até o presente, ainda que de maneira imperfeita, em virtude dos círculos viciosos e virtuosos, e são a chave para compreender tanto a emergência das desigualdades no mundo quanto a natureza do atual estado de coisas. (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012: 117)

Nações fracassam hoje por terem instituições extrativistas, que por definição se prestam apenas a extrair bens materiais e imateriais de um segmento da sociedade para benefício de outro, em oposição às instituições inclusivas, que possibilitam e estimulam à população participar e bem empregar seus talentos e habilidades e fazer escolhas livres. (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012: 79-81)

A mecânica das instituições extrativistas e inclusivas leva ao

desenvolvimento de círculos, que podem ser virtuosos ou viciosos. Embora não exista uma receita exata, há uma convergência em torno da noção de que um círculo virtuoso se cria com liberdade de imprensa, uma suprema corte independente, movimentos sociais, pluralismo político – o que se mede a partir da capacidade de fazer frente a tentativas de concentração de poder.

O círculo virtuoso nasce não só da lógica inerente do pluralismo e do estado de direito, mas também porque instituições políticas inclusivas tendem a sustentar instituições econômicas inclusivas – o que leva a uma distribuição de renda mais igualitária, conferindo mais poder e autonomia a um amplo segmento da sociedade e igualando ainda mais as condições de participação no jogo político. Limita-se assim o que cada indivíduo pode obter mediante a usurpação de poder político e reduzem-se os incentivos à recriação de instituições políticas extrativistas. (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012: 300)

O círculo vicioso, por sua vez, se traduz em práticas que buscam desgarnecer o Estado de suas defesas contra quem quiser usurpar e desvirtuar seus poderes; da desigualdade de renda produzida pelas instituições extrativistas; do poder irrestrito surgido da permanência de elites no poder ou da alternância no poder entre si por parte das elites. (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012: 334)

Embora a análise quanto ao papel das instituições seja um exercício válido e tenha sua pertinência, as reformas de segunda geração do *Consenso de Washington Ampliado* acabaram por mostrar-se um beco sem saída, ainda que incluíssem o foco institucional, por duas razões principais: primeira – não há referências cruzadas que sejam capazes de demonstrar que arranjo de instituições especificamente proporciona crescimento econômico; segunda – a pesquisa de Acemoglu e Robinson foca em performance econômica de longo prazo, que mede a renda anual e não a taxa de crescimento econômico num período específico. Introduzir indicadores sobre instituições em regressões sobre crescimento econômico traz resultados menos robustos. Para ambas as razões os exemplos de China e Rússia servem para provar que não existe receita exata. (RODRIK, 1994)

Rodrik alerta:

No limite, a obsessão com reformas institucionais leva a uma agenda política que é desesperançosamente ambiciosa e

virtualmente impossível de cumprir. Dizer a países pobres da África ou da América Latina que devem reproduzir as boas práticas institucionais dos Estados Unidos ou da Suécia é o mesmo que dizer que o único jeito de se desenvolver é tornar-se desenvolvido – conselho de política pouco útil!⁹ (RODRIK, 1994)

Nesse momento, cabe trazer a destaque novamente a importância da história econômica, que no caso das instituições evidencia o comportamento já apontado nos países desenvolvidos: estabeleceram e consolidaram suas instituições inclusivas cedo e implementaram em colônias e neocolônias (dependendo do momento histórico) modelos de instituições extrativistas que introduziram ou perpetuaram desigualdades. A diferença se estabelece apenas quanto à Revolução Industrial: com raras exceções, os países ricos e desenvolvidos da atualidade são os que participaram da industrialização e da transformação tecnológica ocorrida a partir do século XIX. (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012: 293)

5. Constituição econômica e desenvolvimento

A constituição do Estado Democrático de Direito, modelo em que se inscreve a República brasileira, estabelece os direitos individuais e sociais fundamentais e as premissas básicas da ordem social e econômica, além da concepção de um projeto de sociedade, seus objetivos e as estratégias político-constitucionais indispensáveis à sua realização. Há princípios, diretrizes e regras sob os quais a economia deve ser conduzida para o cumprimento das disposições concernentes à ordem econômica e social. Numa dimensão sistêmica e macroeconômica, a “constituição econômica e financeira” é destinada a cumprir os objetivos fundamentais da República de construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades

⁹ No original: In the limit, the obsession with comprehensive institutional reforms leads to a policy agenda that is hopelessly ambitious and virtually impossible to fulfill. Telling poor countries in Africa or Latin America that they have to set their sights on the best-practice institutions of the United States or Sweden is like telling them that the only way to develop is to become developed – hardly useful policy advice!

sociais e regionais, promover o bem de todos. Dentre esses, destaca-se o objetivo estratégico fundamental da República de “garantir o desenvolvimento”. O conteúdo material destes valores residem nos direitos sociais constitucionais como os trabalhistas, previdenciários, ambientais, educacionais, culturais, indispensáveis ao desenvolvimento humano a serviço do qual a constituição predispõe o desenvolvimento econômico que se traduz por desenvolvimento humano, conforme redimensionado na Declaração do Direito ao Desenvolvimento (ONU, 1986).

A realidade socioeconômica, não pode, portanto, ser apreendida pelo método puramente jurídico ou pelo método puramente econômico, mas a partir de um complexo de considerações econômicas, jurídicas e sociológicas.

As políticas econômica, monetária e fiscal demandam uma investigação interdisciplinar orientada pelos valores, princípios e regras que se constituem como fundamento da “constituição econômica” ínsita à Constituição da República.

A constituição compreendida a partir das premissas do constitucionalismo democrático contemporâneo opõe obstáculos jurídicos à captura do estado, da ordem jurídica e das instituições por agentes beneficiados e comprometidos, exclusivamente, com as premissas do livre mercado.

No plano internacional, a Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento define o esse direito como um direito humano inalienável, nos planos individual e coletivo. Este último compreende-se como o direito dos Estados nacionais ao desenvolvimento em consequência do seu direito internacional à autodeterminação política, econômica, social e cultural.

Tais perspectivas tornam indispensável uma abordagem crítico-constitucional do que se tem designado com “crise econômica” e dos interesses subjacentes às medidas adotadas para o seu enfrentamento, considerando-se que as teorias e as políticas econômicas resultam de escolhas e preferências.

6. Considerações finais

As teorias econômicas que serviram de sustentação político-ideológica às diversas transições do sistema capitalista no

enfrentamento de crises que privilegiaram o mercado em detrimento da sociedade foram aquelas fundamentadas em métodos abstratos e dedutivos e não aquelas que contemplam abordagens empíricas, concretas e indutivas. A abordagem puramente abstrata permite a definição arbitrária e axiomática de premissas que privilegiam grupos de interesses dominantes e dão “coerência” às políticas econômicas preferidas e/ou hegemônicas.

A conclusão marcante de Chang é a de que, contrariamente à ortodoxia neoliberal, “o problema comum enfrentado por todas as economias e, *catch-up* é que a passagem para atividades de maior valor agregado, que constitui a chave do processo de desenvolvimento econômico, não se dá ‘naturalmente’”. (CHANG, 2014: 32) O “*establishment* internacional da política de desenvolvimento” e os países desenvolvidos têm “interesses velados” em impor políticas e instituições diferentes das que adotaram para se desenvolver aos países emergentes na medida em que passariam a ser beneficiários desse novo cenário. (CHANG, 2004: 229) Por essa razão torna-se indispensável a compreensão do papel das políticas e, principalmente, das instituições no desenvolvimento econômico e, ainda, investigação mais séria, no plano acadêmico e pragmático, das instituições necessárias e benéficas ao desenvolvimento frente às condições econômicas, políticas e culturais, considerando ainda o estágio de desenvolvimento de cada país.

É momento de reafirmar o papel do Estado na economia. No Estado Democrático de Direito, cabe ao Estado assumir papel central na realização do projeto constitucional inscrito na Constituição:

A finalidade ética da economia tem que ser dada pelo direito, pois economia é técnica e a produção em si não necessita fazer juízos de valor. Escolhas precisam ser feitas e sua orientação precisa ser ética, conteúdo que deverá ser trazido pelo direito num Estado que assuma como sua responsabilidade o conteúdo ético de seus atos, tomada a economia como principal fator de influência nesses atos. Esse modelo de justiça deve ser aplicado não apenas numa esfera Judiciária do direito, mas sim em se tratando de produção legislativa e de políticas públicas, tarefas do Estado que estão acima do plano objetivo do Espírito, seja como direito privado, seja como sociedade civil. Não é a economia enquanto ciência que precisa ser ética, mas sim as finalidades atribuídas pelo direito à atuação do sistema econômico num Estado Democrático de Di-

reito é que devem ser éticas. O direito no Estado Democrático de Direito (enquanto gestor e legislador) deve ter a tarefa precípua e o compromisso de trazer finalidade ética à economia. (LIPO-VETSKY, 2017: 152)

Tomando-se como exemplo a Constituição brasileira, torna-se evidente o paradoxo insuperável entre medidas liberalizantes resultantes do desdobramento tardio das diretrizes do *Consenso de Washington* e o dever constitucional do Estado de “construir uma sociedade livre, justa e solidária” e, coerentemente com esse objetivo se alinha o dever de “garantir o desenvolvimento”. Isto só é possível mediante o planejamento e a coordenação, pelo Estado e não pelo mercado, da atividade econômica. Assim é que a Constituição estabelece o dever de, mediante leis de iniciativa do poder executivo, elaborar plano plurianual e diretrizes orçamentárias, nas quais deverão se inspirar planos nacionais, regionais e setoriais. “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado” (BRASIL, 1988, art. 174).

O “estado de coisas” com que enfrentamos o aguçamento da pandemia de COVID-19 torna ainda mais evidente o necessário e urgente resgate do papel do Estado na economia. Nenhum agente privado tem capacidade, disposição e as condições indispensáveis à reunião de esforços para implementar e organizar políticas de saúde necessárias ao enfrentamento do desastre da pandemia e de suas consequências. A crise financeira de 2008 e o resgate financeiro promovido pelo Estado já demonstrara, como sustenta a economista Mariana Mazzucato¹⁰, que a economia conduzida segundo as premissas expostas neste ensaio socializa os riscos e privatiza as recompensas. Isto faz com que, por exemplo, empresas financeiras ganhem na prosperidade e na crise, porque, na crise, são consideradas “grandes demais para quebrar” e se locupletam com

¹⁰ A autora desenvolve importante e atual discussão a respeito do papel do Estado no desenvolvimento de avanços tecnológicos em *O Estado Empreendedor - Desmascarando o Mito do Setor Público Vs. o Setor Privado*, publicado em língua portuguesa em 2014.

quantias astronômicas transferidas do setor público para o setor privado para livrar-lhes dos efeitos deletérios da crise.

Assim, uma economia que socializa os riscos e privatiza a recompensa, especialmente quando o estado financia a evolução tecnológica e privatiza seus benefícios, requer um reordenamento incisivo para que ela seja também inclusiva e sustentável (MAZZUCATO, 2014). Esta premissa, no entanto, remete à necessidade do controle jurídico das políticas econômicas, temática que insta urgente atenção dos juristas e economistas comprometidos com esta premissa.

Referências bibliográficas

- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. *Por que as nações fracassam? As origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Trad. Cristiana Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- CHANG, Ha-Joon. *Economia: modo de usar*. Trad. Isa Mara Lando e Rogério W. Galindo. São Paulo: Portfolio Penguin, 2015.
- KUCZYNSKI, Pedro-Pablo; WILLIAMSON, John (orgs.). *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2003.
- LIPOVETSKY, Nathália. *Efetividade da justiça no mundo contemporâneo: entre a ética e a economia*. Belo Horizonte: Initia Via, 2017.
- MAZZUCATO, Mariana. *O Estado Empreendedor - Desmascarando o Mito do Setor Público Vs. o Setor Privado*, Trad. Elvira Serapicos. São Paulo: Portfolio/Penguin, 2014.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração do Direito ao Desenvolvimento*. Aprovada em 1986 Pela Assembleia Geral das Nações Unidas na Resolução n. 41/128. Disponível em língua inglesa em < <https://www.un.org/en/events/righttodevelopment/declaration.shtml> >. Último acesso em 20 abr 2020.
- RAMOSE, Mogobe. Globalização e Ubuntu *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (Orgs.). *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Editora Cortez. 2010. pp. 175-220.
- RODRIK, Dani. Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform. *Journal of Economic*

Literature. Vol. XLIV (December 2006), pp. 973–987. Disponível em < <https://aae.wisc.edu/coxhead/courses/731/pdf/rodrrik%20goodbye%20washington%20consensus%20jel%202006.pdf> >. Último acesso em 7 abr 2020.

RODRIK, Dani. The rush to free trade: Why so late? Why now? Will it last? *In: Voting for reform: democracy, political liberalization, and economic adjustment*, ed. S. Haggard and S. B. Webb. New York: Oxford University Press, 1994.

ROY, Ravi R; STEGER, Manfred B. *Neoliberalism – A very short introduction*. New York: Oxford University Press, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

STIGLITZ, Joseph. More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington consensus. *WIDER annual lectures 2*. Helsinki: UNU/WIDER, 1998.

WILLIAMSON, John. *A Short History of the Washington Consensus*. Paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference “From the Washington Consensus towards a new Global Governance,” Barcelona, September 24–25, 2004. Disponível em < <https://www.piie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf> >. Último acesso em 12-04-20.

