

José Augusto Fontoura Costa  
José Maria Arruda de Andrade  
Alexandra Mery Hansen Matsuo  
(organizadores)

# DIREITO: TEORIA E EXPERIÊNCIA

ESTUDOS EM HOMENAGEM A  
EROS ROBERTO GRAU

Para a  
Jornal  
de  
Tomo I  
de  
1913

Eros Roberto Grau

 MALHEIROS  
EDITORES

# DIREITO: TEORIA E EXPERIÊNCIA

ESTUDOS EM HOMENAGEM A  
EROS ROBERTO GRAU

TOMO I

 MALHEIROS  
EDITORES

- DWORKIN, Ronald (1975). "Hard Cases", *Harvard Law Review*, vol. 88, pp. 1.057-1.109.
- GRAU, Eros (1996). *La doppia destrutturazione del Diritto: una teoria brisilliana sull'interpretazione*. Milão, Edizioni Unicopli.
- MAINE, Henry Sumner (1917). *Ancient Law: its connection to the History of early society*. Londres, M. Dent & Sons.
- PERELMAN, Châin (1978). "La motivation des décisions de justice, essai de synthèse", in FORIERS, P.; PERELMAN, Châin (orgs.), *La motivation des décisions de justice*. Bruxelas, Émile Bruylant.
- \_\_\_\_\_. (1979). *La lógica jurídica y la nueva retórica*. Madrid, Civitas.

## ECONOMIA POLÍTICA E DIREITO ECONÔMICO: DO DESENVOLVIMENTISMO AOS DESAFIOS DA RETOMADA DO ATIVISMO ESTATAL<sup>1</sup>

1. Introdução: direito econômico e economia política. 2. Do direito econômico no Estado desenvolvimentista ao direito econômico no Estado regulador: 2.1 Desenvolvimentismo e direito econômico interventor; 2.2 Neoliberalismo moderado e regulacionismo econômico. 3. Novo ativismo estatal: articulação com o mercado e políticas sociais: 3.1. Retomada da política industrial, dos planos de infraestrutura e das ações das empresas e bancos estatais; 3.2 Políticas sociais: ações redistributivas e redução da desigualdade. 4. Funções do direito econômico no novo ativismo estatal: 4.1 Seletividade; 4.2 Legitimidade; 4.3 Governança institucional. 5. Conclusões.

DIOGO R. COUTINHO

MARCO G. SCHARIRO

### 1. Introdução: direito econômico e economia política

A economia política e o direito econômico têm entre si uma relação de vasos comunicantes. Em poucas palavras, a economia política diz respeito às formas de organização política e ao modo como elas atendem às necessidades econômicas das sociedades. Neste campo, o

1. Este artigo corresponde a uma versão modificada do texto "Political Economy and Economic Law: from import substitution to the challenges of the new state activism", que elaboramos no contexto do projeto de pesquisa LANDS (*Law and the New Developmental State*). Iniciado em 2007, o projeto LANDS parte da hipótese de que alguns países em desenvolvimento, dentre eles o Brasil, estão explorando novos instrumentos e arranjos institucionais por meio dos quais o Estado busca promover, simultaneamente, crescimento e igualdade. Supomos que tais esforços vão mais além do Consenso de Washington e das experiências resultantes dos experimentos neoliberais, pois recuperam a capacidade de ação planejadora e indutora do Estado. O projeto, nesse contexto, busca identificar as diferentes trilhas que esses esforços de política pública estão percorrendo e pretende examinar os papéis do direito como catalisador (ou como obstáculo) desde um ponto de vista aplicado.

Estado figura como protagonista de análise, na medida em que estabelece as conexões entre as preferências políticas e as demandas econômicas.<sup>2</sup> Já o direito econômico é quem traduz normativamente os objetivos de política econômica do Estado.

Por isso, se a economia política diz respeito às opções políticas de organização do econômico, o direito econômico oferece os instrumentos normativos e os arranjos institucionais pelos quais os objetivos da política econômica podem se converter em medidas e iniciativas concretas de política pública. Isso não impede que, de forma complementar, o direito econômico possa ser observado e descrito como um ponto de vista, um ângulo de análise ou um método pelo qual são discutidas, desde uma ótica aplicada, normas, instituições e processos jurídicos desde o ponto de vista de sua funcionalidade, isto é, quanto aos papéis que cumprem na implementação de certos objetivos.

Assim, não por acaso, as oscilações da economia política reverberam na estruturação dos instrumentos jurídicos e dos arranjos institucionais disponibilizados pelo direito econômico em diferentes períodos. No Brasil, desde a segunda metade do século XX a comunicação entre ambos os campos foi bastante marcada, dando margem a pelo menos três contextos institucionais ou “momentos”: (i) o desenvolvimento e o direito econômico interventor; (ii) o novo ativismo do Estado e o regulacionismo econômico; e (iii) o novo ativismo do Estado e seu direito econômico, que descrevemos como seletivo e indutor.

Este artigo pretende descrever estes “momentos”, apresentando as conexões que enxergamos entre as configurações de economia política e elementos ou funções do direito econômico. Além disso, procuramos descrever o que supomos serem alguns dos desafios do direito econômico no contexto da emergência de um novo Estado ativista no Brasil, em que funções ligadas à seletividade, à legitimidade e à composição de arranjo de governança institucional adquirem centralidade. O trabalho está dividido em outras quatro seções. A seção dois recupera a trajetória do direito econômico e da intervenção do Estado desde o contexto desenvolvimentista até o período das reformas econômicas dos anos 1990; a seção três descreve os traços mais salientes do que denominamos novo ativismo estatal; a seção quatro descreve algumas das novas funções do direito econômico no contexto desse novo ati-

vismo estatal; e a seção final, uma conclusão, apresenta uma síntese do argumento central e descreve alguns dos desafios que vislumbramos para o direito econômico, bem como a sua relação com uma agenda de pesquisa aplicada.

## 2. Do direito econômico no Estado desenvolvimentista ao direito econômico no Estado regulador

Nesta seção serão apresentados, sucintamente, os traços marcantes dos momentos de economia política correspondentes ao desenvolvimento do modelo de substituição das importações e ao neoliberalismo.

### 2.1 Desenvolvimentismo e direito econômico interventor

Em sintonia com um grupo de países de desenvolvimento retardatário, a quem Alice Amsden denomina o “resto” (Amsden, 2001), o Brasil deu impulso ao seu processo de desenvolvimento entre a primeira e a segunda metade do século XX. Nesse momento, havia duas visões de economia política em disputa: a estratégia de transformação industrial *versus* a aposta nas vantagens comparativas agrícolas. Esse contraste, bem representado pelos ricos e ainda atuais embates entre o industrialista Roberto Simonsen e o liberal Eugenio Gudin, foi semelhante ao vivenciado pelos demais países “do resto” no mesmo período. Como relata Amsden, ao longo da primeira metade do século XX, latino-americanos e asiáticos viam-se diante de um dilema: com as suas economias perdendo em competição para as nações industrializadas, suas opções cingiam-se a forjar novas vantagens competitivas ou a explorar ao limite as vantagens existentes.<sup>3</sup>

Na maior parte destes países, inclusive no Brasil, prevaleceu a aposta em constituir novas vantagens competitivas, e países tão disjuntos e diferentes como a Coreia do Sul, Taiwan, Brasil e México lançaram mão de forma semelhante de dispositivos jurídico-institucionais para alterar a rota de suas economias. Substituíram “a mão invisível dos mercados”, pela “mão visível do Estado” e das políticas industriais.<sup>4</sup> A aposta foi no sentido de que a indústria, não a agricultura, é o motor dinâmico do desenvolvimento, entendido como a

3. Cf. Amsden (2001, pp. 8-13).

4. Idem, *ibidem*.

2. Caporaso e Levine (1992, p. 1). A discussão sobre a relação entre direito econômico e política econômica no caso brasileiro é feita por Bercovici (2010).

aceleração do processo técnico em favor do aumento geral da produtividade e melhoria dos padrões gerais de vida da população. Nesse contexto, novas teorias do desenvolvimento surgiram para explicar e lastrear tais ações públicas.<sup>5</sup>

No Brasil, esta alteração de rota começou ainda com o governo Vargas, cujas políticas deram ensejo a um aparato burocrático profissional, com a criação do DASP, necessário para estruturar uma burocracia e coordenar as ações do Estado. Além disso, nesse período foi constituída também boa parte dos sistemas produtivo (Petrobrás, Vale do Rio Doce, CSN, Volta Redonda) e financeiro estatais (BNDE), igualmente estratégicos para dar consecução às políticas de desenvolvimento industrial.

Este impulso inicial foi seguido e intensificado com as medidas do Plano de Metas, implementado na gestão JK, quando a produção física da indústria enfim se tornou substancialmente relevante e a ocupação territorial se tornou majoritariamente urbana.<sup>6</sup> O final desta longa trajetória ocorreu em 1979, no último ano do II PND, que completou o processo de substituição de importações, dotando a economia nacional de um parque produtivo completo e integrado.<sup>7</sup> O desenvolvimento brasileiro estava, portanto, em sintonia com o de outros retardatários bem sucedidos, como a Coreia do Sul, que igualmente completava a sua revolução industrial tardia.

Pode-se dizer que este processo de desenvolvimento contou com um tipo de configuração de economia política, segundo a qual, sistematicamente, coube ao Estado a organização da transformação econômica. Esta configuração, por sua vez, foi estruturada por meio de um arranjo institucional formal (North, 1990),<sup>8</sup> bem como por ferramentas de intervenção disponibilizadas pelo direito econômico, para que assim fossem alcançados os objetivos da empreitada desenvolvimentista — o chamado *catch up*.

5. Na síntese de Celso Furtado: "teorias do desenvolvimento são esquemas explicativos dos processos sociais em que a assimilação de novas técnicas e o consequente aumento da produtividade conduzem à melhoria do bem-estar de uma população com crescente homogeneização social" (Furtado, 1992, p. 39).

6. Vilela e Suzigan (1975).

7. Suzigan e Vilela (1997).

8. Formal no sentido utilizado por Douglass North para designar instituições moldadas de acordo com normas ou regras jurídicas, distintas das instituições informais, forjadas por hábitos e os padrões culturais (North, 1990).

Nestes termos, o primeiro papel desempenhado pelo direito foi estabelecer os arranjos institucionais do modelo de desenvolvimento. Tais arranjos institucionais correspondem ao que Katharina Pistor e Philip Wellons reconhecem como papéis substantivos e procedimentais em seu estudo sobre funções do direito no desenvolvimento do leste asiático. Para os autores, o papel substantivo diz respeito às decisões de alocação econômica: é o arranjo jurídico que estabelece a quem compete tomar as principais decisões econômicas. Elas podem ser atribuídas ao Estado, que coordenadamente decidirá sobre a alocação dos bens econômicos, ou podem ser destinadas aos agentes privados, que descentralizadamente decidirão sobre a alocação dos bens materiais. O papel procedimental, por sua vez, refere-se à forma de tomada de decisão pelo Estado, que pode ser mais aberta à discricionariedade ou mais vinculada pela lei.<sup>9</sup>

Assim, enquanto em economias liberais de mercado, como a norte-americana,<sup>10</sup> o arranjo jurídico alocou a decisão econômica para os agentes privados descentralizados e limitou a intervenção do Estado por meio de leis (ou demais dispositivos jurídicos) de conteúdo mais fechado, nos modelos de desenvolvimento tardio, como o brasileiro, a ordem jurídica econômica atribuiu ao Estado competências para decidir o mérito das ações econômicas e garantiu, ainda, um processo decisório público mais discricionário. As políticas industriais do período desenvolvimentista, ao garantirem ao Estado a atribuição de selecionar setores considerados chave, epitomizam esta forma de arranjo. Portanto, tipologicamente, se nas economias liberais as decisões econômicas pautam-se pelas análises privadas de custo-benefício, nos modelos centrados no Estado, tais decisões balizam-se pelas escolhas governamentais, associadas aos objetivos da política de desenvolvimento.

É nesse marco de desenho institucional, constituído por um Estado encarregado das decisões de alocação econômica e com capacidade decisória discricionária, que serão manuseadas as ferramentas do direito econômico interventor. Tais ferramentas, destinadas a instrumentalizar a intervenção econômica do Estado desenvolvimentista, foram constituídas para perseguir os objetivos de transformação eco-

9. Pistor e Wellons (1998, p. 5).

10. A noção de economia liberal de mercado e a sua associação ao modelo dos EUA é trazida por Hall e Soskice, que utilizam essa tipologia para descrever o que chamam de "variedades de capitalismo" (Hall e Soskice, 2001).

nômica. Na conhecida classificação de Eros Roberto Grau, elas são de quatro tipos: absorção, participação, direção e indução. Enquanto absorção e participação representam o que Grau denomina de “intervenção *in* domínio econômico” – uma intervenção direta – direção e indução configuram a “intervenção *sobre* o domínio econômico”, isto é, uma ação indireta.

O primeiro conjunto (“intervenção *in*”) reúne os dispositivos adotados pelo Estado desenvolvimentista para atuar como agente econômico, seja no sistema produtivo estatal, ou no sistema financeiro nacional – empresas estatais e bancos públicos. No desempenho dessas atribuições, o Estado pode tanto monopolizar um setor, absorvendo-o – como ocorreu no segmento de pesquisa e lavra de petróleo, por exemplo – como pode também participar do mercado, concorrendo assim com os demais agentes privados, como se verificou no sistema financeiro, que conta com bancos públicos e privados. O segundo conjunto (“intervenção *sobre*”) traz as ferramentas que garantem uma intervenção indireta para o Estado, seja impondo obrigações de comportamento para os particulares (direção), seja estipulando sanções premiais que induzam estes agentes a cumprirem objetivos de interesse público.<sup>11</sup>

Estes quatro tipos de ferramenta podem ser entendidos como parte de uma régua, cuja escala percorre os dispositivos mais interventivos e os menos interventivos. Neste trabalho supomos que a frequência do uso destas ferramentas é consentânea aos objetivos e ao respectivo nível do arranjo institucional adotado, que, por sua vez, se comunicam com as configurações de economia política do período.

Sendo assim, no contexto da estratégia desenvolvimentista, cujos objetivos são estabelecidos de modo centralizado (*top down*) e o arranjo institucional atribuiu ao Estado o papel de tomador de decisão econômica, a recorrência destas ferramentas pendeu para o polo mais interventivo. Concretamente falando, no contexto do desenvolvimentismo as ferramentas mais evidentes a que o Estado recorreu para instrumentalizar a sua política de desenvolvimento foram as empresas estatais, responsáveis pela organização de boa parte dos setores econômicos. Além delas, também houve emprego de técnicas de planejamento, fixação, controle e tabelamento de preços, juros e câmbio, bem como, de modo geral, a edição de regras de variados matizes que deram contornos à liberdade econômica de agentes econômicas privados.

Isso não significa que, nesse período, o Estado não tenha também lançado mão de ferramentas diretas e indutoras. Muito embora o setor produtivo estatal e o sistema financeiro público tenham assumido a parte mais significativa da coordenação dos investimentos, a programação pública da economia também recorreu às intervenções indiretas, por meio de linhas de crédito e financiamento e o uso extra-fiscal do arcabouço do direito tributário.<sup>12</sup> Claro exemplo disso é o estudo realizado por Trubek, Gouveia Vieira e Sá,<sup>13</sup> sobre os incentivos tributários (mecanismos de indução) estabelecidos pelo Decreto-lei 157/1971, que estabeleceram benefícios de imposto de renda para as empresas que abrissem o capital na bolsa de valores. Esse mecanismo é descrito pelos autores como uma medida de um Estado encarregado do planejamento econômico, que se voltava, entre outras coisas, a estipular dispositivos para criar um mercado a partir de suas políticas. Os pontos a seguir resumem este primeiro “momento”.

– *Configuração de economia política*: desenvolvimentismo.

– *Direito Econômico Interventor*:

- (i) Arranjo institucional: alocação econômica via Estado;
- (ii) Ferramentas: primazia para “intervenção *in*” domínio econômico;
- (iii) Objetivos: *catch up* econômico.

## 2.2 Neoliberalismo moderado e regulacionismo econômico

A configuração de economia política que deu impulso à estratégia desenvolvimentista perdeu fôlego nos anos 1980. Contribuiu para isso uma nova interpretação e novas necessidades por parte dos atores econômicos. Isto é, como sugere Roberto Mangabeira Unger, a partir dos anos 1980, ocorreu um novo alinhamento de ideias e interesses, culminando em novas políticas e, conseqüentemente, em uma nova instrumentalidade para o direito econômico.

As interpretações que, entre 1950 e 1980, assinalavam a relevância das falhas de mercado e que predominaram na agenda dos formulado-

12. Coutinho e Reichstul (1977).

13. Cf. Trubek, Gouveia Vieira e Sá, *O Mercado de Capitais e os Incentivos Fiscais* (Rio de Janeiro, TN-APEC, 1971).

11. Grau (2000, pp. 158-160).

res de política deram lugar às análises que denunciavam falhas de governo. Autores como Pigou, que identificou pioneiramente o problema das externalidades e a necessidade de intervenção pública corretiva e, principalmente, Keynes, que assinalou os limites do *laissez-faire* e destacou a relevância da geração de demanda por meio do investimento e do planejamento públicos, foram suplantados por uma nova geração de analistas.

Os trabalhos de Anne Krueger, George Stigler, James Buchanan, entre outros, passaram a assinalar os defeitos das ações do Estado na sua atividade de regular os mercados. Nessa construção, os burocratas, não mais identificados com o interesse público, passaram a ser vistos como indivíduos maximizadores do seu próprio bem-estar (*rent seekers*), ou seja, não eram descritos como agentes interessados em perseguir o bem público. O resultado de suas ações autointeressadas, conjugadas com a severa assimetria de informações existente entre o Estado e o mercado, seriam, por essa visão, intervenções públicas desastrosas e onerosas, que mais prejudicam do que ajudam a economia. O diagnóstico era, assim, cético e incrédulo em relação à ação do poder público: suas falhas são ainda mais graves e difíceis de mitigar que as falhas do mercado.

Em particular, nos países “do resto”, cuja empreitada desenvolvimentista havia sido perseguida por meio do protagonismo estatal, a nova configuração de ideais dá margem a uma rearticulação no plano das interpretações e, também, no plano das ações de política pública. Os problemas vividos por algumas destas economias, notadamente as latino-americanas, passam a ser encarados como problemas do Estado um diagnóstico sintonizado com as análises de Krueger, Stigler, Friedman e outros. A seguinte passagem de autoria de Gustavo Franco, presidente do Banco Central nos anos 1990, sobre o caso brasileiro, é bastante elucidativa das novas concepções que embalarão o período:

“Por último, e por conclusão, resta observar que o novo modelo que se esboça, onde a mola mestra do processo é o crescimento da produtividade, as ações do governo não são, em si, deflagradoras do processo de desenvolvimento. A dinâmica básica do desenvolvimento brasileiro começa a prescindir das ações de governo, especialmente no que toca aos grandes programas e projetos de investimento, embora isso não seja o caso no tocante à configuração macroeconômica básica. O governo se torna coadjuvante e as burocracias e os políticos perdem o papel missionário que assumiram ao longo de décadas. O

progresso e o crescimento se obtêm crescentemente na área privada e, nessas circunstâncias, o governo precisa se acostumar ao exibir um cartel de realizações que não se limita, e nem mesmo prioriza, o número de obras ou programas que iniciou. As prioridades deslocam-se dos instrumentos (programas, despesas) para os objetivos finais (indicadores sociais e econômicos)” (Franco, 1998).

Na cena real da economia de muitos destes países, novos interesses são vocalizados no sentido de fomentar mais liberdade econômica e menor ação estatal. A crise fiscal e financeira dos Estados impôs uma ampla agenda de reformas na América Latina e, notadamente, no Brasil. Em razão da vocalização dos interesses, o sentido e o teor dessa agenda caminharam no sentido de reduzir os mecanismos de intervenção e promover os espaços de mercado — em uma palavra, liberalização. Um realinhamento que, de forma análoga ao que ocorreu no período desenvolvimentista, impactou o direito econômico, alterando, assim, os seus objetivos de intervenção, o arranjo institucional da organização econômica e as ferramentas empregadas.

Nesse cenário, os objetivos da organização econômica deixaram de ser o *catch up* coordenado pelo Estado e passaram a ser a organização eficiente da economia: uma organização que valorizasse a capacidade de alocação dos agentes privados, assegurando-lhes previsibilidade e calculabilidade econômicas por meio de uma definição canônica de direitos de propriedade. Em consequência, o arranjo jurídico-institucional anterior, assentado em uma atribuição substantiva de decisões econômicas ao Estado e na prevalência de espaços discricionários, passou por transmutações.

Boa parte das funções alocativas desempenhadas pelo poder público passou a ser atribuída aos mercados e os espaços discricionários foram mitigados com a constituição de desenhos regulatórios que limitam a capacidade de escolha pelos governos. Tais escolhas, nesse contexto, passaram a ser consideradas ilegítimas e não raro espúrias, uma vez que motivadas por objetivos de natureza “política”. Finalmente, as ferramentas utilizadas pelo direito econômico mudaram de tonalidade: perderam centralidade as ferramentas de “intervenção no” e ganharam destaque tanto as ferramentas de “intervenção sobre”, como ainda um novo conjunto de dispositivos ainda mais brandos, como é o caso da autorregulação e das formas variadas de *soft law*.

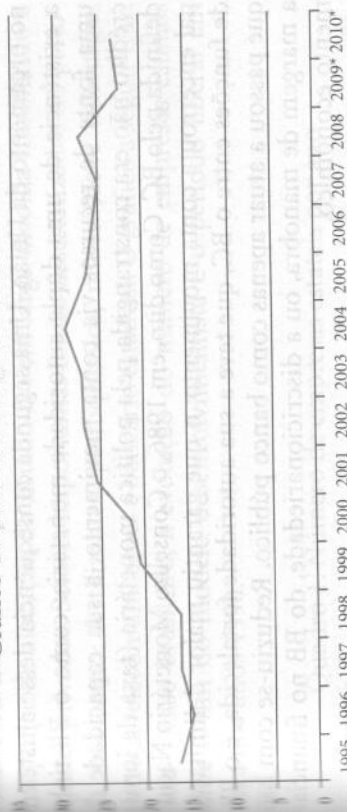
Estas alterações na substância e no vetor de atuação do direito econômico foram ancoradas na realização de reformas econômicas voltadas a alterar o padrão do desenvolvimento capitalista brasileiro. Tais reformas contaram com três conjuntos principais de medidas: (i) a abertura econômica e a redução drástica dos dispositivos de proteção industrial; (ii) a definição de uma política macroeconômica vinculada à manutenção da estabilização monetária e (iii) as privatizações e reforma parcial do Estado.

A abertura econômica foi implementada no início dos anos 1990, com a redução das barreiras tarifárias e não tarifárias. Entre 1990 e 1992, o corte médio das tarifas de importação foi de aproximadamente 16% (de 32,2% para 16,5%).<sup>14</sup> Conjuntamente, barreiras não tarifárias foram drasticamente reduzidas. Este processo de abertura ganhou novo impulso em 1996, quando é promulgada a lei de propriedade industrial (Lei 9.279/1996), que incorpora os dispositivos liberalizantes do TRIPS (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*), antes ainda do prazo de carência estipulado pelo acordo. Com isso, o Brasil passou a ter proteção patentária de vinte anos (elevando o padrão nacional que era de quinze anos) para nacionais e estrangeiros, em atividades que antes não eram objeto de patenteamento, como os medicamentos. Países como a Índia, por exemplo, postergaram a entrada em vigor das diretrizes do TRIPS, o que, segundo especialistas, teria favorecido a proteção e o desenvolvimento da indústria indiana de medicamentos. Países como a Índia, por exemplo, postergaram a entrada em vigor das diretrizes do TRIPS, o que, segundo especialistas, teria favorecido a proteção e o desenvolvimento da indústria indiana de medicamentos – hoje, altamente competitiva. O gráfico abaixo ilustra o grau de abertura da economia brasileira nos anos 1990. O eixo vertical indica o percentual das tarifas de importação.

Neste pacote de alterações dos marcos institucionais, a estabilização monetária foi outra medida central. Em 1994, com o Plano Real, a inflação baixou à casa de um dígito anual. O plano foi ancorado em uma combinação das políticas monetária (custo da taxa básica de juros definido pelo Banco Central) e cambial, administrando taxas de câmbio de modo flutuante (mitigação dos controles discricionários sobre o câmbio). Subjacente ao plano há duas questões institucionais associadas: (i) a “focalização” da gestão macroeconômica e (ii) a realização de alterações na regulação monetário-orçamentária.

14. Cf. Kupfer (1998).

Gráfico 1. Grau de Abertura da Economia



Fonte: Ipeadata

Ao eleger a estabilidade monetária como meta central das políticas macroeconômicas, o governo federal impediu essas políticas de perseguirem outros resultados. Como lembram Campanário e Silva (2004), durante o desenvolvimentismo, a política industrial compunha as diretrizes da política macroeconômica, ou seja, as taxas de juros e os controles cambiais eram geridos também em função das demandas industriais. A mudança trazida com o Real garantiu, portanto, uma “focalização” da gestão macroeconômica, garantida por uma redução de seus espaços discricionários – seus objetivos passaram a ser vinculados ao controle da inflação.

Institucionalmente, esta redução da discricionariedade transcorreu como um processo iniciado em 1986 e que se completou em 1999. Em 1986, foi encerrada a conta movimento, em 1988, a Constituição veda as funções de fomento do Banco Central (BC) e em 1999, o Decreto 3.088 estabelece o regime de autonomia operacional do Banco Central.

A conta movimento era uma conta do Banco do Brasil no Banco Central, instituída quando da criação do BC, em 1964, para garantir os recursos materiais necessários para a atuação do BC (Giambiagi e Alêm, 2008, pp. 89-90). Com o tempo, as posições se inverteram, e a conta movimento passou a ser uma fonte de recursos para o BB, que podia desenvolver a sua atividade de crédito sem um volume correntista de captação entre os seus correntistas. Na prática, a conta movimento atribuía ao BB a possibilidade de executar financiamentos acessando recursos do BC sem que estes repasses (entre o BC e o

BB) fossem publicamente controlados, já que não eram detalhados no orçamento da União. Uma segunda consequência desse ajuste era a existência de uma dupla autoridade monetária: como o BB tinha uma fonte de recursos via conta movimento, a sua capacidade de crédito não era constringida pela política monetária (taxa de juros) definida pelo BC. Como dito, em 1986, o Conselho Monetário Nacional encerrou a conta movimento, o que garantiu maior delimitação de funções entre o BC, que teve a sua autoridade fortalecida, e o BB, que passou a atuar apenas como banco público. Reduziu-se com isso a margem de manobra, ou a discricionariedade, do BB no financiamento econômico.

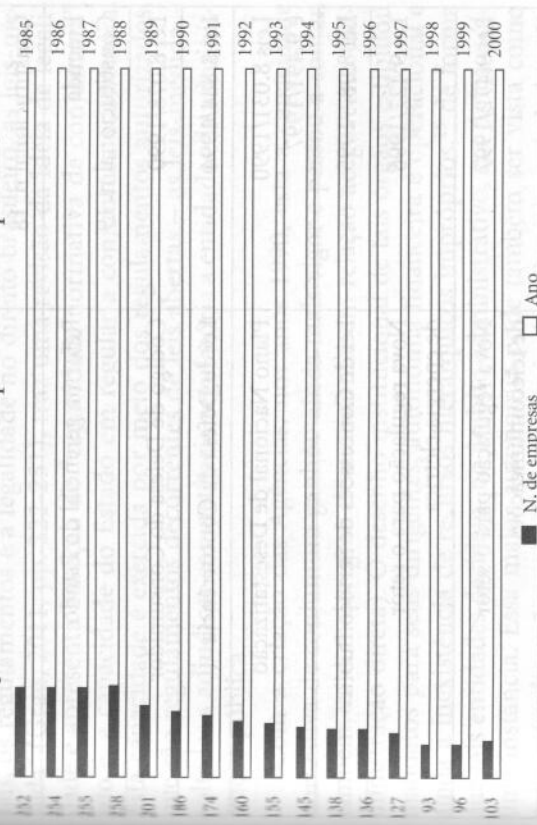
Em seguida, a Constituição Federal (art. 164, § 1º) obstruiu mais um vaso comunicante das finanças públicas. Primeiro, estabeleceu que a emissão monetária é atribuição exclusiva do BC. Segundo, vedou ao Banco Central a possibilidade de emprestar recursos para o Tesouro Nacional. Com isso, garantiu a separação de duas esferas importantes – a monetária, que ficou a cargo do BC e a fiscal, que passou a ser administrada pela Secretaria do Tesouro Nacional, criada em 1986 (Giambiagi e Além, 2008, p. 121). Assim como o encerramento da conta movimento, este foi mais um passo no sentido de delimitação de funções na gestão orçamentário-monetária, cujo efeito foi a redução da discricionariedade. Os gastos do tesouro passaram a ser contabilizados publicamente no orçamento, não contando mais com um acesso extraorçamentário aos recursos do BC.

Também como mencionado acima, o passo definitivo desta separação funcional entre a gestão monetária e as demais políticas de governo ocorreu em 1999, com a publicação do Decreto 3.088. A partir de então, foi estabelecida a autonomia operacional do BC, que passou a ser formalmente encarregado de perseguir as metas de inflação estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional. Esta atividade deve ser acompanhada de prestação de contas periódica e se a meta anual não for alcançada, o presidente do BC deve dirigir uma carta pública ao Ministro da Fazenda motivando o ocorrido.

A abertura econômica e “focalização” macroeconômica conjugada com a redução da discricionariedade fiscal-monetária foram acompanhadas do terceiro movimento institucional do período de reformas econômicas: as privatizações. Com elas, o modelo de desen-

volvimento centrado no Estado foi significativamente alterado – isto é, o poder de alocação do Estado foi em larga medida transferido a agentes privados. Setores importantes foram desestatizados no período, tais como: fertilizantes, petroquímica, mineração e siderurgia, elétrico, telecomunicações e bancário estadual. O gráfico a seguir traz, para o caso brasileiro, a evolução do número de empresas estatais entre o fim do modelo desenvolvimentista e o período liberal em voga nos anos 1990.

Quadro 1. Número de empresas estatais por ano



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Esta alteração, é importante mencionar, não foi completa. Importantes empresas estatais, como o BNDES, a Petrobrás, o BB, a Caixa Econômica Federal e os Correios não foram alienados. Daí porque Trubek, Coutinho e Schapiro (2012) caracterizam o reformismo brasileiro como um tipo moderado de neoliberalismo (sem comparado, por exemplo, com as experiências argentina ou mexicana). Mesmo assim, as reformas foram intensas e estiveram amparadas em uma significativa alteração nos marcos normativos componentes da ordem econômica, como assinala o quadro abaixo.



### Novos marcos normativos da década de 1990

Emenda Constitucional n. 5	Abertura do setor de gás
Emenda Constitucional n. 8	Abertura do setor de telecomunicações
Emenda Constitucional n. 9	Abertura do setor de petróleo
Emenda Constitucional n. 18	Reforma gerencial do Estado
Emenda Constitucional n. 19	Reforma gerencial do Estado
Lei 8.078/1990	Código de Defesa do Consumidor
Lei 8.884/1994	Lei de Defesa da Concorrência
Leis 8.031/1990 e 9.491/1997	Plano Nacional de Desestatização
Lei 8.987/1995	Lei de Concessões de Serviço Público
Lei 9.427/1996	Nova regulação para o setor de energia elétrica
Lei 9.472/1997	Nova regulação para o setor de telecomunicações
Lei 9.478/1997	Nova regulação para o setor de petróleo

Neste período foram ainda estabelecidas agências reguladoras, cuja criação tensionou os cânones do direito público brasileiro, ao reforçar a regulação infralegal e a estabilidade regulatória. Vale aqui uma curta explicação a esse respeito: boa parte da doutrina jurídica ainda se atém a uma compreensão legalista-formal, que admite apenas a Lei como mecanismo normativo, relegando aos regulamentos o menor papel de concretização legal (regulamentos de operação). Para tanto, os publicistas evocam o art. 5º da Constituição Federal e o art. 25 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias e com base

nes sustentam a inexistência de delegação legislativa no Brasil e, portanto, a inconstitucionalidade de uma atividade regulatória infralegal. Insistem assim que “só a lei inova na ordem jurídica”.

Contra essa interpretação, o *law in action* da atividade regulatória, desde antes das reformas dos 1990, já mostrava os limites da compreensão liberal da separação de poderes. Não só o Banco Central regula (e, literalmente, legisla sobre) o sistema bancário por meio de regulamentos desde 1964, como tantos outros setores já vinham sendo assim regulados há bastante tempo. Já no plano conceitual, o trabalho de Grau “Crítica da Separação de Poderes: as funções estatais, os regulamentos e a legalidade no direito brasileiro, as leis-medida” (Grau, 2011, pp. 222-251), traz uma revisão da ideia de legalidade e apresenta a noção de “capacidade normativa de conjuntura”, isto é, a capacidade do Estado em regular a conjuntura econômica. Esta capacidade é exercida por meio dos regulamentos autorizados, que são regulamentos decorrentes de leis abertas – as leis-medida – voltadas a adjudicar competência regulatória a entidades da administração pública.

Com a criação das Agências, nos anos 1990, esta a capacidade normativa de conjuntura ganhou ainda mais vigor e passou a contar, também, com maior grau de autonomia em relação ao governo (administração direta). O desenho institucional de tais órgãos estipulou mandatos para seus dirigentes, autonomia financeira e operacional e ainda a inexistência de recursos hierárquicos impróprios,<sup>15</sup> de forma que tais entidades decidem, no âmbito administrativo, em única e última instância. Essa maior autonomia pode também ser vista como mais uma alteração no sentido de restringir a discricionariedade política da atividade regulatória. A tabela a seguir apresenta as agências reguladoras criadas no período.

15. No caso do BC, as suas decisões podem ser recorridas ao chamado “Conselhinho” do sistema financeiro. Ver ainda o parecer 51 da AGU, de 2006, que discute a existência de recurso hierárquico impróprio para as Agências e procura estipular que, caso as suas decisões, contrariem política pública pode caber tal recurso – o parecer foi aprovado pelo Presidente da República. O parecer está disponível em [www.agu.gov.br/SISTEMAS/SITE/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=8453&ID\\_SITE=](http://www.agu.gov.br/SISTEMAS/SITE/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=8453&ID_SITE=)

16. O CADE foi criado formalmente pelo Decreto-lei 7.666, de 1945, mas a sua atuação só se tornou efetiva a partir de 1994, com a promulgação da Lei 8.884, no cenário de estabilização monetária e de privatização parcial da economia.

Atividade Regulada	Agência	Ano de Criação	Lei de Criação
Concorrência	CADE	1994 <sup>16</sup>	8.884/1994
Energia Elétrica	ANEEL	1996	9.427/1996
Petróleo	ANP	1997	9.478/1997
Telecomunicações	ANATEL	1997	9.472/1997
Vigilância Sanitária	ANVISA	1999	9.782/1999
Bancária-monetária	Banco Central (com autonomia operacional)	1999	Lei 4595/1964 Decreto 3088/99
Saúde Suplementar	ANS	2000	9.961/2000
Recursos hídricos	ANA	2000	9.984/2000
Transportes Aquaviários	ANTAQ	2001	10.233/2001
Transportes Terrestres	ANTT	2001	10.233/2001
Aviação Civil	ANAC	2005	11.182/2005

Fonte: Schapiro e Trubek (2012).

### 3. Novo ativismo estatal: articulação com o mercado e políticas sociais

Desde o início dos anos 2000 e em especial com a crise financeira de 2008, uma nova configuração de economia política tem tomado forma. No plano das ideias, as análises de falhas de governo, prevalentes até então, passaram a ceder espaço para novas proposições voltadas a tematizar a importância do Estado. No plano dos interesses, os fracos resultados alcançados por boa parte dos países em desenvolvimento após uma década de reformas econômicas liberais estimularam a novas opções na formulação de políticas. O resultado dessa reconfiguração tem ensejado uma reorientação da atuação do Estado, que, em outro trabalho, designamos “novo estado ativista” (Trubek, Coutinho e Schapiro, 2012).

Como assinalado por Schapiro (2012), nos países da América Latina pode-se verificar, de modo geral, uma maior atenção sendo dada às soluções estatais. Em 2002 o México implementou a *Política Econômica para la Competitividad*, selecionando 12 setores prioritários e beneficiários de programas de incentivo setoriais, tais como: têxtil, couro e calçadista, alta tecnologia, maquiladoras para exportação e automotivo. Outros países da região também têm se envolvido na retomada das políticas industriais, ainda que com focos e estratégias diferentes, uns favorecendo medidas mais horizontais, outros preferindo intervenções seletivas, é o caso de Argentina, Chile, Costa Rica e Uruguai (Peres, 2006). No caso brasileiro, este redesenho tem sido esboçado timidamente desde o final dos anos 1990 e com maior vigor a partir de 2005.

Na realidade, novas ideias já haviam começado a desafiar o pensamento liberal corrente ainda na década anterior. Trabalhos acadêmicos e relatórios de política pública dedicados a interpretar o sucesso das estratégias de desenvolvimento dos países asiáticos assinalavam a relevância da intervenção econômica do Estado para o êxito de Japão, Coreia do Sul, Taiwan e outros. Entre os trabalhos acadêmicos, ganharam notoriedade as pesquisas de Robert Wade, que deram origem à obra *Governing the Market*, em que o autor desafia diretamente as interpretações liberais em voga e acentua a relevância da política industrial para o crescimento dos países do leste asiático (Wade, 2003). Esse trabalho estava sintonizado com interpretações semelhantes e que causaram impacto similar, como o livro de Alice Amsden sobre a Coreia do Sul – *Asia's Next Giant* (1992) e a pesquisa de Peter Evans, *Embedded Autonomy* (1995), em que compara as trajetórias de Coreia do Sul, Taiwan, Brasil, Índia e Zaire. No plano das análises de política, o documento mais importante do período foi o relatório do Banco Mundial, de 1993, *East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, em que os analistas pela primeira vez reconheceram que os mecanismos de intervenção estatal, notadamente a política industrial, tiveram relevância para o sucesso daquela região.

Antes restrito ao panorama asiático, as proposições a respeito do Estado passaram pouco a pouco a tomar espaço também nos debates públicos de outros países em desenvolvimento. No Brasil, no final da década de 1990, o tema do desenvolvimento começou a ser resgatado da distante zona de ostracismo a que havia sido relegado. Exemplo

disso foi a realização de um seminário sobre desenvolvimento econômico no Instituto de Economia da UFRJ, em 2000, que ganhou repercussão à época ao reunir um grupo de intelectuais heterodoxos, de diferentes universidades, para o lançamento do livro *Estados e Movimentos Desenvolvimentos das Nações*, organizado por José Luís Fiori.<sup>17</sup> Desse então, o tema do desenvolvimento voltou, paulatinamente, a ocupar um papel de destaque nas análises acadêmicas e nas proposições de política. Autores têm apresentado um suporte teórico que, se não baliza a decisão dos formuladores de política, ao menos tem contribuído para legitimar conceitualmente os novos sentidos tomados pelas políticas públicas na década de 2000.<sup>18</sup>

Além disso, no Brasil, este paulatino realinhamento conceitual acerca do papel do Estado e do desenvolvimento encontrou correspondência no plano dos interesses. A abertura abrupta da economia e o arranjo institucional da política macroeconômica, assentado em juros altos e sobrevalorização cambial, já encontrava resistências crescentes desde o final do segundo mandato do presidente Cardoso.<sup>19</sup> Em 2002, por ocasião da eleição presidencial, os interesses industriais rearticulam e o segmento passou a apoiar de forma decidida uma agenda de política industrial e estímulos governamentais, contribuindo assim, para um redirecionamento das políticas adotadas a partir de então. A esse respeito assinalam Diniz e Boschi:<sup>20</sup>

“A conjuntura eleitoral de 2002 reacendeu o debate em torno da retomada do desenvolvimento, em um processo em que a convergência das propostas das principais entidades empresariais foi considerado o elemento central. Reiterou-se, nesse sentido, a noção de que a alternativa para a retomada do desenvolvimento residiria em correções ao processo de abertura indiscriminada da economia, instaurado durante a década de 90. É assim que a ênfase das três propostas que vieram a público vocalizadas pela CNI, FIESP e pelo IEDI no 1º semestre de

17. Cf. Fiori (1999).

18. Ver a esse respeito Bresser-Pereira (2008), Arbix e Martin (2009) e Boschi (2010).

19. Diniz e Boschi (2004, p. 168).

20. Ainda Diniz e Boschi: “para além da burocracia governamental, no meio empresarial detectou-se também uma importante fissura no apoio do conjunto da classe às políticas liberais. Essa cisão veio a público durante o ano eleitoral de 1998, em uma conjuntura marcada pela proposta de reeleição do presidente em exercício e pelo debate em torno da necessidade de uma redefinição de rumos” (Diniz e Boschi, 2004, p. 168).

2002 se centrou na urgência da adoção de uma política industrial consistente de estímulo às exportações e à substituição competitiva de importações, de forma a reduzir o déficit da balança comercial, com uma série de efeitos em cadeia, como a criação de capacidade tecnológica, produção de bens de alto valor agregado, aumento de produtividade e expansão do emprego industrial.”

A resposta governamental veio com a retomada de políticas mais robustas nas áreas (i) industrial, tecnológica e de comércio exterior; (ii) infraestrutura e (iii) social.<sup>21</sup> Este novo arranjo, de feições e formas ainda não perfeitamente delineáveis, tem combinado políticas e programas de estímulo econômico, uma atuação estratégica por parte das empresas e bancos estatais remanescentes e uma política social que reúne universalismo e focalização.

Como será descrito a seguir, este estado ativista apresenta diferenças e semelhanças em relação a ambos os períodos anteriores, muito embora tenha maior convergência de propósitos com o arranjo desenvolvimentista.

Em relação ao primeiro período, tem em comum o papel ativo do Estado na economia. No entanto, à sua distinção, as intervenções estatais são menos diretas e mais seletivas, combinando diversas ferramentas e formas de relacionamento com o mercado. Além disso, a governança desse estado novo ativista está imersa em um ambiente democrático, o que implica a existência de processos de negociação mais complexos para as decisões públicas, já que envolvem múltiplos atores e estão ainda sujeitas a um maior controle público.<sup>22</sup>

Em relação ao segundo período, moldado pelo ideário neoliberal, as diferenças são maiores, na medida em que a retomada do ativismo estatal no Brasil devolve ao Estado parte do poder de alocação econômica. No entanto, os atuais marcos jurídico-institucionais refletem alguns dos constrangimentos constituídos no período de reformas econômicas, como a moderação dos espaços de decisão discricionária. Demais disso, ferramentas e arranjos institucionais constituídos no período neoliberal que tiveram o papel de restringir os espaços de

21. Gomide e Pires (2012, p. 25).

22. Idem, pp. 26-27. Na síntese de Arbix e Martin (2009), trata-se de um Estado ativamente, mas que não domina os demais setores econômicos.

discrecionabilidade – tais como as agências reguladoras e a autonomia operacional do BC – não foram abandonadas e compõem a gama de mecanismos de que dispõe o Estado para atuar na economia.

Por último, em relação a ambos os períodos, há fatores novos trazidos pelo atual ativismo estatal, notadamente, as políticas sociais e a proposta de um modelo de desenvolvimento que esteja atento à importância da redução da desigualdade, dadas as mais recentes descobertas relativas às mazelas que, tanto quanto a pobreza, causa. As políticas combinam medidas universais, como o aumento do salário mínimo e o SUS, com programas focalizados, como é o caso do Bolsa-Família. Em resumo, a nova configuração da atuação do Estado reúne os seguintes elementos:

- ativismo indutor e seletivo, sem dominância estatal;
- moderação da discrecionabilidade e reforço dos mecanismos de legitimidade democrática; e
- indução desenvolvimentista com políticas industriais e de redução da desigualdade.

### 3.1 Retomada da política industrial, dos planos de infraestrutura e das ações das empresas e bancos estatais

Na área industrial, diferentemente da década de 1990, quando o país seguiu a orientação de que “a melhor política industrial é não ter política industrial”, foram implementadas, desde 2004, três novas políticas industriais – a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE (2004-2008), a Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP (2008-2010) e, mais recentemente, o Programa Brasil Maior – PBM (2011-2014). Ao longo da década, cresceu também a abrangência da política industrial. Enquanto a PITCE priorizava quatro setores (fármacos, bens de capital, software e semicondutores), a PDP já trazia medidas para vinte e quatro setores e o PBM atende a cerca de vinte setores.

Só no primeiro período (2004-2008), foram promulgadas quatro leis específicas para o setor industrial (Lei da Inovação – 10.973/2004, Lei da ABDI – 11.080/2004, Lei do Bem – 11.196/2005 e Lei das Funções de Apoio – 12.349/2010), bem como foi estabelecido um desenho de governança para a política industrial, com a criação da ABII)

(Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial) e instituída uma agência de promoção das exportações – APEX (vinculada ao Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio), por meio da Lei 10.688/2003.

Atualmente, o segmento industrial conta ainda com outros dispositivos legais, tais como os benefícios da desoneração da folha de pagamentos (Lei 12.546/2011), o regime automotivo, que prevê redução de IPI condicionado a investimentos na produção de motores menos poluentes (Lei 12.546/2011) e os mecanismos de margem de preferência em licitações públicas, que beneficiam os produtos com conteúdo local (Lei 12.349/2010). Entre medidas legais e infralegais, o PBM apresentou um conjunto de 71 iniciativas, distribuídas entre ações fiscais e tarifárias, financeiras (principalmente por meio do BNDES) e institucionais (como a ampliação dos gestores para a área de defesa comercial).

Nesta retomada do ativismo estatal na área industrial, o BNDES, tradicional financiador de longo prazo das estratégias de industrialização, foi mais uma vez alçado a uma posição de destaque e, desde 1999, seus desembolsos têm apresentado um viés de crescimento (intensificado entre 2008 e 2010). Em 2010, o banco desembolsou R\$ 168 bilhões na economia, e só para o setor industrial o volume foi superior a R\$ 78 bilhões.<sup>23</sup>

Na área de infraestrutura, têm sido destacados os Planos de Aceleração do Crescimento (PAC) 1 e 2, organizados de modo a racionalizar a gestão orçamentária e oferecer um monitoramento qualificado de sua execução. Os PAC têm sido o principal mecanismo de governo para coordenar os investimentos em infraestrutura e, ao invés de serem executados e monitorados de forma isolada (com cada rubrica sendo executada pelos respectivos ministérios) os programas são monitorados de forma coordenada, antes pelo Ministério da Casa Civil e atualmente pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o que tende a garantir uma gestão com maior capacidade técnico-administrativa. Constituinte-se em um amplo programa público de investimentos, os PAC são instrumentos de indução econômica, seja pelo que representam de impulso às obras de infraestrutura, seja pelo que

23. Dados disponíveis em [www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Insti-tucional/Relacao\\_Com\\_Investidores/Desempenho/](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Insti-tucional/Relacao_Com_Investidores/Desempenho/).

significam de apoio aos segmentos industriais da cadeia de fornecimento das obras. Um desses programas PAC que ilustram essa combinação é o “Minha Casa, Minha Vida”, que, ao procurar prover a produção de habitação popular, estimula um dos setores mais intensos em recrutamento de mão de obra – a construção civil.

Apesar desta retomada do ativismo estatal, há diferenças qualitativas importantes entre este padrão e modelos anteriores, como, por exemplo, o estabelecido no II PND, executado entre 1974-1979, no governo Geisel. Afora o ambiente democrático, que envolve, entre outros, procedimentos decisórios negociados, imprensa livre e atribuições mais amplas para o Ministério Público, o ambiente de mercado é hoje mais complexo e diversificado. Paralelamente ao reposicionamento do Estado como agente estratégico, o mercado de capitais também se desenvolveu entre 2000 e 2010 (Stallings e Studart, 2006, pp. 248-252). Contando com uma maior proteção de acionistas minoritários (Lei 10.303/2001) e com a estipulação de novos padrões de governança corporativa na Bolsa de São Paulo (Mercado de Acesso, Nível 1, Nível 2 e Novo Mercado), o ambiente da bolsa é mais capitalizado e apresenta-se como uma alternativa razoável para o financiamento de longo prazo.<sup>24</sup> Daí o porquê da síntese de Arbx e Martin, de que se trata de um Estado atuante, mas que não domina os demais setores econômicos.

### 3.2 Políticas sociais: ações redistributivas e redução da desigualdade

Com se sabe, até o início da década de 1930, o Brasil era um país inteiramente agrário. A partir de então, durante seu processo de modernização e industrialização, o crescimento econômico foi provavelmente o principal, senão único, fator responsável pelas experiências de

24. Vale dizer que entre o BNDES e demais atores públicos, de ou lado, e, de outro lado, as alternativas de financiamento não há relação de predação (*crowding out*), em que a existência de cada qual só se viabiliza com a exclusão do outro. Diferentemente disso, BNDES, fontes estatais e mecanismos privados podem pavimentar um caminho de aproximação (*crowding in*), em que a estruturação de operações pode contar com o compartilhamento de fontes. Não só o BNDES pode seguir apoiando o desenvolvimento do mercado, ao estimular as empresas de sua carteira a realizar operações de IPO na bolsa, como também pode dividir o financiamento de projetos complexos com investidores privados, mitigando assim os seus custos e riscos.

redução da pobreza que conhecemos, que foram poucas e, definitivamente, excepcionais. Além disso, como se sabe, o desenvolvimento brasileiro foi responsável, na segunda metade do século XX, por uma série de transformações socioeconômicas no campo e na cidade, nelas incluídas a desintegração do tecido social, a violência, a marginalização que deram origem a uma espécie de “desigualdade de base” típica da periferia do capitalismo, em que os setores atrasado e moderno convivem e criam entre si uma trágica relação de complementaridade.<sup>25</sup>

A desigualdade no Brasil começou a ser medida na década de 1960, quando se verificou uma notável concentração de renda.<sup>26</sup> Na década de 1970, especialmente no período do “milagre”, quando o PIB cresceu significativamente chegando a 12% ao ano, a pobreza foi reduzida em 50%.<sup>27</sup> Contudo, no mesmo período, a desigualdade cresceu significativamente, ilustrando uma circunstância tipicamente latino-americana na qual o aumento da riqueza claramente favoreceu as elites.

Nesse mesmo período, as performances econômicas (crescimento e concentração de renda) de alguns países asiáticos foram igualmente pujantes se comparadas às economias latino-americanas em termos de crescimento mas foram, diferentemente, muito menos concentradoras de renda, tendo em alguns casos resultado em reduções da desigualdade. Há evidências de que a ênfase no ensino básico de alta qualidade, bem como em políticas diretas ou indiretamente voltadas à redução da pobreza e da desigualdade, contribuíram para estimular o crescimento econômico, gerando ciclos virtuosos nos quais o crescimento e a queda na desigualdade levam a subsequentes aumentos da demanda e da oferta por educação ao mesmo tempo em que níveis mais baixos de desigualdade impactam favoravelmente o crescimento.<sup>28</sup>

No Brasil, foi registrada outra redução nos níveis de pobreza em 1994. Com a estabilização monetária, ela declinou 10 pontos percentuais.<sup>29</sup> Nos anos 1990 o desempenho do país em termos de crescimento foi baixo: embora o PIB tenha crescido nos primeiros dois anos após o anúncio do Real, a taxa média de crescimento entre 1994 e 2000

25. Cf. Francisco de Oliveira (2003).

26. Neri et al. (2008).

27. Barros et al. (2007, p. 7).

28. Birdsall, Ross e Sabot (1995).

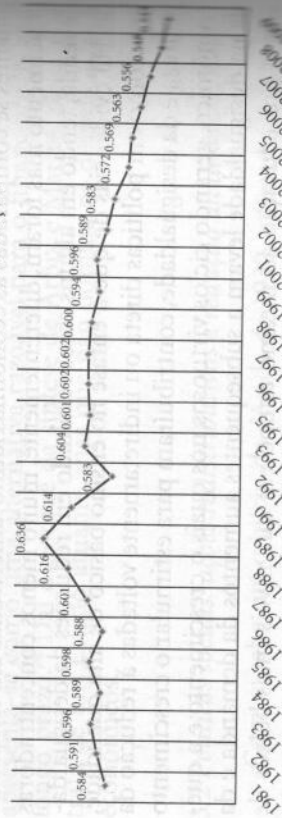
29. Rocha (2000).

foi pouco expressiva, de cerca de 3%. Não foi registrada redução da desigualdade nesse período.

No intervalo compreendido entre 2001 e 2005 deu-se uma nova redução dos níveis de pobreza no país. Desta vez, contudo, a causa não foi o crescimento da economia e sim uma pequena porém significativa e inédita redução da desigualdade. Nesse período, o coeficiente Gini declinou 4,6% e a renda nacional cresceu apenas 0,9% ao ano, em média. Isso significa que, considerando o crescimento modesto, houve transferência de renda em um sentido progressivo, isto é, dos mais ricos para os mais pobres. Dito de outra forma, os ricos “perderam” e os pobres “ganharam”. Conforme dados da PNAD de 2012, a tendência de redução da desigualdade de renda observada a partir de 2001 se mantém, tendo o coeficiente Gini alcançado 0,519 em janeiro de 2012.

O gráfico abaixo ilustra o declínio da desigualdade de renda no país entre 1981 e 2009:

Gráfico 2. Coeficiente Gini – Evolução



Fonte: Ipeadata

O que se nota é que, desde o início dos anos 2000, depois de ficar praticamente estagnada por cerca de trinta anos, a desigualdade de renda no Brasil vem diminuindo aos poucos, tendo alcançado os níveis mais baixos da história recentemente, em 2012, a despeito de ser ainda muito elevada. Políticas como o aumento do salário mínimo, as aposentadorias rurais, o controle da inflação, o benefício de Prestação Continuada (BPC), entre outras, têm colaborado – em alguns casos significativamente – para essa redução, sendo o Programa Bolsa Família (PBF) um dos carros-chefes desse processo.

O PBF é uma transferência de renda condicionada (*conditional cash transfer* ou CCT) que beneficia famílias pobres com renda mensal por pessoa entre R\$ 70 e R\$ 140. São quatro os benefícios previstos: básico (R\$ 70, pago às famílias consideradas extremamente pobres, com renda mensal de até R\$ 70 por pessoa, mesmo que elas não tenham crianças, adolescentes ou jovens); variável (R\$ 32, pago às famílias pobres, com renda mensal de até R\$ 140 por pessoa, desde que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos, sendo que cada família pode receber até cinco benefícios variáveis); variável vinculado ao número de adolescentes no domicílio (R\$ 38, pago a todas as famílias do PBF que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola, sendo que cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente); e benefício variável de caráter extraordinário, cujo valor é calculado caso a caso. Para obter as transferências de renda, os beneficiários devem cumprir condicionalidades nas áreas de saúde e educação.

Na área de saúde, as famílias cadastradas ao PBF assumem o compromisso de vacinar e acompanhar o crescimento de crianças menores de sete anos. Mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem submeter-se ao acompanhamento médico e, se estiverem na condição de gestantes ou lactantes, devem realizar o exame pré-natal e o acompanhamento de sua saúde, bem como da saúde da criança. Na área de educação, todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar matriculados em escolas e devem ter frequência mensal mínima de 85% da carga horária. Estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75% da carga horária.<sup>30</sup>

Embora as transferências condicionadas de renda (*conditional cash transfers*) sejam consideradas uma criação latino-americana e venham sendo adotadas por vários países em diferentes continentes, pode-se dizer que o PBF possui certas características que o tornam notável no universo das transferências de renda condicionadas voltadas para os mais pobres. Esses elementos distintivos do PBF seriam, resumidamente, sua larga escala, seu mecanismo de gestão descentra-

30. Além disso, crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do Peti (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal.

lizada, a utilização de mecanismos de estímulo ao desempenho administrativo dos municípios que dele participam, seu papel de “política social integradora”<sup>31</sup> e o fato de poder ser descrito como um “laboratório natural de inovação”.<sup>32</sup>

O PBF teria ainda provocado uma ruptura na tradição de políticas sociais brasileiras ao se firmar como o principal programa brasileiro de redução da pobreza. Ele distinguiria, por isso, menos por tratar de um CCT e mais por passar a “monopolizar a política dirigida à população pobre em um país que possui uma das mais amplas, institucionalizadas e burocratizadas políticas de assistência social a essa população dirigida”.<sup>33</sup>

Do ponto de vista normativo, o Bolsa Família é marcado por arranjos jurídico-institucionais que abrangem o emprego de incentivos para articulação federativa, o uso de sanções indutoras de comportamentos, a utilização de mecanismos de coordenação baseados no desempenho, assim como distintos tipos de normas jurídicas cuja instrumentalização se equilibra entre flexibilidade (para ajustes, correções e incorporação do aprendizado decorrente da implementação) e estabilidade.<sup>34</sup>

#### 4. Funções do direito econômico no novo ativismo estatal

Como vimos, depois de ter sido convocado a desempenhar diversas funções-chave em diferentes etapas do processo de desenvolvimento brasileiro, o sempre indispensável direito econômico é instado e demandado de modos que acreditamos ser especialmente desafiadores no contexto do novo desenvolvimentismo estatal.

A hipótese da qual partimos é a de que a atuação do Estado brasileiro no contexto do novo ativismo vem exigindo do direito econômico

31. Bastagli afirma que CCTs podem ser combinados com outras políticas no campo da assistência social com a finalidade de transformar arranjos fragmentados em sistemas inclusivos de política social. Francesca Bastagli (2009, p. 2).

32. Lindert *et al.* (2007, p. 2).

33. Sonia M. Draibe, “Brasil: Bolsa Escola y Bolsa Família”, in E. Cohen y H. Franco (coords.), *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana* (México, Flacso, 2006), pp. 137-178.

34. Cf. Coutinho (2012).

mico que desempenhe, de forma seletiva, funções variadas que não se ajustam perfeitamente às clássicas dicotomias Estado-mercado, público-privado, estatização-privatização, monopólio-concorrência. Supomos também que, além de seletivas, as funções desempenhadas pelo arcabouço de direito econômico nesse novo cenário têm as funções de assegurar a coordenação e articulação nas políticas públicas e nas relações público-privadas, bem como desafio de assegurar legitimidade de às iniciativas governamentais, dado o contexto político plural em que tais ações se dão.

Uma ideia discutida por Eros Roberto Grau no direito econômico brasileiro é auspiciosa e atual, para compreender tais papéis do direito econômico no cenário de novo ativismo estatal. Para Grau, a suposição de que o direito funciona como instrumento de implementação de políticas públicas tem o condão de evidenciar a necessidade de se torná-lo como objeto de análise funcional.<sup>35</sup> Retomando a premissa de que é relevante que sejam discutidas e questionadas as funções do direito, Grau afirma que esse tipo de análise agrêga ao direito econômico o atributo de funcionar como meio para a implementação de certas tarefas, bem como atribui ao estudioso de direito econômico a incumbência de estudar e descrever quais são “as finalidades efetivamente funcionalizadas pelo direito”.<sup>36</sup>

Entendemos que uma análise funcional do direito econômico é necessária para compreender os dilemas e desafios contemporâneos do direito econômico, bem como o são as conhecidas categorias de análise de Grau, segundo as quais a atividade estatal constitui e preserva o modo de produção capitalista, complementa ou substitui quando este revela suas falhas e sua incapacidade de prover as condições adequadas ao seu próprio funcionamento, além de compensar as disfunções do processo capitalista, organizando-o.<sup>37</sup>

Nesse sentido, a nosso ver há três funções complexas a serem desempenhadas pelo direito econômico na retomada do ativismo estatal, sendo elas: (i) viabilizar seletividade, que traduz um potencial de intervenção estratégica do Estado; (ii) assegurar a legitimidade, que se

35. Grau (2011, p. 29).

36. Ao fazê-lo, explica Grau, a análise funcional afasta a perspectiva limitante de que o direito seja unicamente concebido desde uma perspectiva formal (2011, p. 30).

37. Grau (2012, pp. 19-20).

relaciona à carga democrática deste ativismo e (iii) forjar a governança institucional, que corresponde às atribuições de planejamento, ordenação administrativa e desenho das ações de política pública.

#### 4.1 *Seletividade*

As ações e iniciativas de política pública que caracterizam o novo ativismo estatal parecem combinar ordenação e a indução, planejamento e livre iniciativa, discrição e controle, punição e recompensa, flexibilidade e estabilidade das regras, gasto público, empresas estatais e investimento privado. Assim, do direito econômico se tem exigido cada vez mais a capacidade de, de modo seletivo, enfrentar caso a caso circunstâncias complexas em relação às quais explicações dicotômicas baseadas nos referidos binômios não são satisfatórias como critérios de análise e descrição da realidade jurídica (e de intervenção) no novo ativismo estatal.

Nesse cenário, o direito econômico passa a ser crescentemente demandado a criar e regular mercados, bem como realizar ou induzir investimentos em campos cruciais, como a infraestrutura, o bem-estar social e a inovação. Isso requer a utilização — ou funcionalização — múltipla de ferramentas que não são entendidas como excludentes ou incompatíveis. Trata-se, assim, de conceber e manejar seletivamente o planejamento estratégico, a regulação, o antitruste, a privatização, as variadas formas de concessão e de relacionamentos contratuais público-privados, além de mecanismos de coordenação e articulação institucional na gestão e na governança de políticas públicas.<sup>38</sup>

38. Vale lembrar que apenas em casos excepcionais (em geral malsucedidos) a privatização torna o Estado “menor”. Na maior parte das experiências bem-sucedidas observadas, o que se tem é uma combinação seletiva, simultaneamente estável e flexível, de arranjos jurídico-institucionais pelos quais a propriedade pública é substituída e/ou combinada com a governança de contratos, com um aparato regulador robusto e com a capacidade de planejar e induzir investimentos em setores importantes em vista de suas características e especificidades (e não a partir de fórmulas abstratas). Isso demanda, sem paradoxo, um investimento institucional importante em *expertise* de gestão pública, capacitação, intersetorialidade, coordenação, autonomia, participação, prestação de contas e controle social da ação do Estado.

39. Uma discussão sobre os papéis do direito nas políticas públicas pode ser encontrada em Coutinho 2013 (no prelo).

Em suma, no novo ativismo estatal parecem ser as características próprias de cada política pública em seu setor ou segmento específico da economia, em um dado momento, que determinam quais as soluções jurídicas a serem forjadas, e não uma preconcepção estatizante ou privatizante — de qual deve ser o papel do Estado na economia. Diante disso, enfim, o direito econômico parece estar sendo cada vez mais levado a se renovar em sua tarefa de oferecer meios para uma análise funcional do direito, o que o situa de forma privilegiada em sua complexa e multidimensional relação com a economia.

Isso é visível, como visto, no caso das novas políticas industriais e, no caso das políticas de combate à pobreza e desigualdade. Em ambos os casos, o que se nota é uma combinação inovadora de instrumentos típicos de direito público — econômico, administrativo, tributário, financeiro e ambiental — com ferramentas não usuais nesse campo. Exemplos disso são o emprego de incentivos, condicionalidades, indução baseada em recompensas (no campo das políticas sociais), ou o recurso a mecanismos típicos do campo do societário, como os arranjos de *venture capital*, para garantir a execução das políticas industriais.<sup>40</sup> Nesse sentido, o direito no novo ativismo estatal seria capaz de produzir inovações em termos de arcabouço normativo e institucional tanto no sentido de funcionalizar novos objetivos de economia política, quanto no sentido de combinar de forma nova ou inovadora ferramentas e instrumentos jurídicos já existentes e conhecidos em torno dessas novas funções.

#### 4.2 *Legitimidade*

Descrever o desafio do direito econômico assegurar legitimidade às políticas públicas que funcionaliza significa supor que em tais programas de ação as decisões devam ser tomadas não apenas do modo mais bem fundamentado possível, por meio de uma argumentação coerente e documentada em meio aberto ao escrutínio do público, mas também de forma a assegurar a participação dos atores interessados na conformação, implementação ou avaliação da política. Para

40. Sobre os papéis do direito no Programa Bolsa Família, ver Coutinho (2012a). Para uma descrição dos mecanismos jurídicos de contratação da política industrial ver Schapiro (2013).



isso, o direito pode prover (ou desprover) as políticas de mecanismos de deliberação, participação, consulta, colaboração e decisão conjunta assegurando, com isso, que elas sejam permeáveis à participação e não insuladas.<sup>41</sup> Da mesma forma, o direito pode tornar agentes e processos mais discricionários ou presos a padrões determinados pela lei.

O direito econômico pode ser visto, assim, na democracia, como tendo a função nada trivial de assegurar que elas não escapem aos mecanismos de participação e *accountability*. Isto é: normas jurídicas podem levar políticas públicas a serem mais democráticas uma vez que, por meio de regras procedimentais que disciplinem consultas e audiências públicas e a publicidade dos atos administrativos, as obrigam a estar abertas às demandas de uma pluralidade de atores, incluindo os menos organizados e poderosos economicamente. O arcabouço de direito econômico pode, adicionalmente, ser mais ou menos capaz de estimular a mobilização de atores que, de outra forma, não se engajariam no acompanhamento e na avaliação de programas de ação públicos. Assim visto, o direito econômico poderia, enfim, ser computável a uma espécie de correia de transmissão pela qual demandas, agendas, ideias e propostas gestadas na sociedade, em maior ou menor grau, circulam e disputam espaço nos círculos tecnocráticos.<sup>42</sup>

Em especial, ganha sentido e destaque a agenda de trabalho jurídica que ao invés de buscar meios para impedir a discricionariedade e limitar a capacidade normativa de conjuntura do direito econômico, procura compreendê-las como imperativos da efetividade, residindo seu contraponto, precisamente, em aumentar a intensidade do controle social e da prestação de contas. Nesse cenário, o direito econômico no novo estado ativista passa, em resumo, a almejar uma melhor combinação possível entre efetividade e legitimidade – ou, para usar a terminologia de Gomide e Pires (2012), entre capacidades políticas e capacidades técnico-administrativas.<sup>43</sup>

41. Coutinho (2013, no prelo).

42. Sobre *accountability* e políticas industriais, ver Schapiro (2012).

43. Essa agenda de trabalho é desenvolvida no momento em que escrevemos este trabalho, no âmbito do projeto Fortalecimento das Capacidades Jurídicas para o Desenvolvimento Nacional, de iniciativa do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), do qual fazemos parte. Por meio de estudos de caso, as capacidades políticas e técnico-administrativas em diferentes iniciativas concretas de política pública são observadas, descritas, debatidas e, posteriormente, publicadas.

#### 4.3 Governança institucional

“As instituições definitivamente importam” é o que dizem, numa espécie de mantra, os estudiosos dedicados ao tema do desenvolvimento econômico.<sup>44</sup> 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 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.

Mas se o desenvolvimento inegavelmente depende de boas decisões políticas, pode-se dizer que ele é também, em uma larga medida, resultado de arranjos institucionais consistentes. Paradoxalmente, 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 processos conscientes. As experiências e trajetórias nacionais (como aqui visto 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

44. Este item está em parte baseado em Coutinho (2012b).

período neoliberal, como discutido, seu papel predominante foi em por limites ao poder público em nome da segurança e da previsibilidade econômica.

No novo ativismo estatal, entender o direito econômico como componente da dimensão de governança institucional de políticas e ações de desenvolvimento é supor que normas e instituições jurídicas estruturam seu funcionamento, regulam seus procedimentos e se em carregam de viabilizar a articulação entre atores direta e indiretamente ligados a tais políticas. Atributos do desenho institucional de políticas públicas – como seu grau de descentralização, planejamento, autonomia e coordenação intersetorial e os tipos de relações públicas e público-privadas que suscitam, bem como sua integração com outros programas – de alguma forma dependem, em síntese, da consistência do arcabouço jurídico que as amalgama.

No novo ativismo estatal o direito econômico está, enfim, intimamente associado à função desafiadora de fomentar a funcionalidade das instituições em função de seus objetivos concretos.<sup>45</sup> Esse papel tornou central no contexto da ação seletiva do Estado, em que a governança e a efetividade das ações públicas se revelam chave.<sup>46</sup> Esse papel resulta ainda do contexto democrático em que o ativismo do Estado se estabelece, isto é, desse contexto decorre o desafio de se governar relações institucionais e a construção de arranjos que sejam economicamente efetivos e politicamente responsáveis. A tarefa de governança, portanto, envolve imaginação institucional para mapear problemas e formular normativamente novas arquiteturas institucionais.

Para tanto, podem ser úteis os estudos de casos, nos quais sejam observados arranjos jurídicos mais ou menos funcionais – isto é, em casos de sucesso ou fracasso em que os elementos de coordenação, articulação e definição de papéis institucionais sejam analisados. Daí a relevância de análises de corte mais empírico e transversal em termos disciplinares, que sejam capazes de forjar competências para este

45. Comparato (1965, p. 26).

46. Como lembra Nusdeo (2012), para bem se desincumbir dessa tarefa, o direito econômico não prescindirá da contribuição da política e da economia e, mais especificamente, da confluência das duas ao formarem a política econômica (Nusdeo, 2012, p. 234). Ainda quando aos desafios do direito econômico contemporâneo, cf. Huck (1998).

atribuição, permitindo assim que os juristas adquiram aptidão para captar o funcionamento real e dinâmico de iniciativas de política pública, bem como para formular agendas de reforma e transformações institucionais.<sup>47</sup>

### 3. Conclusões

Neste trabalho procuramos apresentar o que consideramos serem alguns dos desafios contemporâneos do direito econômico no contexto da emergência de um novo ativismo estatal no Brasil. Para isso, percorremos uma trajetória que procurou relacionar distintos momentos de economia política e os principais formatos do direito econômico em cada um desses períodos. Descrevermos os contornos, ainda relativamente tênues, desse ativismo e dos arranjos institucionais que ele tem demandado e produzido. Apresentamos o argumento de que o direito econômico se vê desafiado no Brasil a desempenhar funções a ele não familiares nem no período de substituição de importações, nem no momento liberal da década de 1990. Ao fazê-lo, adotamos uma perspectiva que procura atentar para o papel que desempenha na implementação de políticas públicas. Assim, exploramos, no curso de uma agenda de pesquisas em andamento, as dimensões de seletividade, legitimidade e governança institucional como forma de sintetizar desafios que se apresentam ao direito econômico, componente indispensável do desenvolvimento nacional.

Ocorre que compreender tais desafios, bem como descrevê-los e, mais do que tudo, enfrentá-los, é uma tarefa altamente complexa que demanda dos juristas interessados no direito econômico capacidade de análise aplicada de fenômenos concretos. Quer dizer, requer o manejo de métodos aplicados a abordagens analíticas voltadas ao que o direito "faz" nas políticas econômicas, o que não é trivial. O que temos, enfim, é o grande desafio de tomar o sempre indispensável direito econômico um componente da realidade, que Eros Roberto Grau traduziu como a postura de tomá-lo como método de análise substancial e crítica e não apenas como mais um ramo formal e fragmentário do direito.

47. Alguns desses estudos de caso em torno de arranjos jurídicos institucionais constarão de Trubek, Garcia, Coutinho e Santos (2013, no prelo). Outros exemplos são: Pires (2008), Prado e Chasin (2011), Schapiro (2010) e Shaffer, Sanchez e Rosenberg (2008).

## Bibliografia

- AMSDEN, Alice (2001). *The Rise of the Rest – Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. New York, Oxford Press.
- ARBX, Glauco e MARTIN, Scott (2009). “Beyond Developmentalism and Market Fundamentalism in Brazil: Inclusionary State Activism without Statism”, artigo apresentado no *Workshop on States, Development, and Global Governance*. Global Legal Studies Center and the Center for World Affairs and the Global Economy (WAGE), University of Wisconsin-Madison. Março, 2010. Disponível em: [www.law.wisc.edu/gls/documents/paper-arbx.pdf](http://www.law.wisc.edu/gls/documents/paper-arbx.pdf).
- BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel e MENDONÇA, Rosane (2007). “A importância da queda recente da desigualdade na redução da pobreza”, IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Texto para Discussão n. 1.256.
- BASTAGLI, Francesca (2009). “From Social Safety Net to Social Policy? The role of Conditional Cash Transfers in Welfare State Development in Latin America”, 60 International Center for Inclusive Growth (IPC) Working Paper, 2009.
- BERCOVICI, Gilberto (2010). “Política econômica e Direito Econômico”, Discurso de posse como Professor Titular de Direito Econômico da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, vol. 105.
- BIRDSALL, Nancy; ROSS, David; e SABOT Richard (1995). “Inequality and Growth Reconsidered: Lessons from East Asia”, *The World Bank Economic Review*, vol. 9, n. 3, pp. 477-508.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2009). “From Old to New Developmentalism in Latin America”, Textos para Discussão 193, Escola de Economia de São Paulo (FGV-EESP).
- CAMPANÁRIO, Milton de Abreu; SILVA, Marcello Muniz da (2004). “Fundamentos de uma nova política industrial”, in FLEURY, Maria Tereza Leal; FLEURY, Afonso (org.). *Política Industrial 1*. São Paulo, Publifolha/FEA-USP.
- CAPORASO, James; LEVINE, David (1992). *Theories of Political Economy*. New York, Cambridge Press.
- COMPARATO, Fábio Konder (1965). “O indispensável direito econômico”, *RT* 353.
- COUTINHO, Diogo R. (2012a). “O direito nas políticas sociais brasileiras: um estudo do Programa Bolsa Família”, in SCHAPIRO, Mario; e TRU-

- BEK, David. *Direito e Desenvolvimento: um diálogo entre os BRICS*. São Paulo, Saraiva.
- \_\_\_\_\_. (2012b). “O Direito no Desenvolvimento Econômico”, in *Revista Brasileira de Direito Público*, vol. 38.
- \_\_\_\_\_. (2013). “O Direito nas Políticas Públicas”, in *As políticas Públicas como Campo Multidisciplinar*. São Paulo, Ed. Unesp (no prelo).
- COUTINHO, Luciano; REICHTUL, Philippe (1977). “O Setor Produtivo Estatal e o Ciclo”, in MARTINS, Carlos Estevam (org). *Estado e Capitalismo no Brasil*. São Paulo, Hucitec, CEBRAP.
- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato (2004). *Empresários, interesses e mercado – dilemas do desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte, Editora UFMG, Rio de Janeiro, IUPERI.
- IVANS, Peter (1995). *Embedded Autonomy – States and Industrial Transformation*. New Jersey, Princeton Press.
- IORI, José Luis Fiori (1999). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis, Vozes.
- FRANCO, Gustavo (1998). “A Inserção Externa e o Desenvolvimento”, in *Revista de Economia Política*, vol. 18, n. 3(71), jul.-set., 1998.
- MURTADO, Celso (1992). *Brasil: a Construção Interrompida*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Claudia (2008). *Finanças Públicas – teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro, Campus.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho (2012). “Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI”, *Boletim de Análise Político-Institucional IPEA*.
- GRAU, Eros Roberto (2000). *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 5ª ed. revista e atualizada. São Paulo, Malheiros Editores; (2012) 15ª ed., revista e atualizada.
- \_\_\_\_\_. (2011). *O direito posto e o direito pressuposto*. 8ª ed. revista e ampliada. São Paulo, Malheiros Editores.
- HALL, Peter; SOSKICE, David (2001). *Introduction*, in HALL, P.; Soskice, D. *Varieties of Capitalism – the institutional foundations of comparative advantage*. New York, Oxford Press.
- HUCK, Hermes Marcelo (1998). “Discurso de posse como Professor Titular de Direito Econômico-Financeiro da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, vol. 93, São Paulo.

- KUPFER, David (1998). *Trajetórias de Reestruturação da Indústria Brasileira após a Abertura e a Estabilização*, mimeo. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da UFRJ.
- LINDER, Kathy; LINDER, Anja; HOBBS, Jason; e DE LA BRIERE, Bénédicte (2007). "The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in Decentralized Context", *World Bank Social Protection Working Paper*.
- NERL, Marcelo C.; MELO, Luisa Carvalhaes Coutinho de; MONTE, Samanta dos Reis S.; NERI, André Luiz; BASTOS, Carolina Marques; PONTES, Célio; CALCADA, Ana Lúcia; e FONSECA, Celso (2008). "Miséria e a Nova Classe Média na Década da Desigualdade", Centro de Políticas Sociais, Instituto Brasileiro de Economia, Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: [www.fgv.br/cps/desigualdade/](http://www.fgv.br/cps/desigualdade/).
- NORTH, Douglass (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- NUSDEO, Fábio (2012). "O Direito Econômico Centenário", *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, n. 1, ano 1.
- OLIVEIRA, Francisco de (2003). *Crítica à razão dualista/O ornitorrinco*. São Paulo, Boitempo.
- PERES, Wilson (2006). "The slow comeback of industrial policies in Latin America and the Caribbean", *CEPAL Review* n. 88.
- PIRES, Roberto (2008). "Promoting sustainable compliance: Styles of labour inspection and compliance outcomes in Brazil", *International Labour Review* 147.
- PISTOR, Katharina; WELLS, Philippe (1998). "The Role of Law and Legal Institutions in Asian Economic Development – 1960-1995". Disponível em: [www.asianlii.org/asia/other/ADBLPRes/1998/3.pdf](http://www.asianlii.org/asia/other/ADBLPRes/1998/3.pdf).
- PRADO, Mariana Mota; CHASIN, Ana Carolina da Matta (2011). "How Innovative was the Poupateempo Experience in Brazil? Institutional Bypass as a New Form of Institutional Change", *Brazilian Political Science Review* 1.
- ROCHA, Sônia (2000). "Pobreza e Desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real", Texto para Discussão Número 721, IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- SCHAPIRO, Mario G. (2010). "Development Bank, Law and Innovation Financing in a New Brazilian Economy", *Law and Development Review* Manuscript 1045.

- \_\_\_\_\_. (2012). "O que a política industrial pode aprender com a política monetária?", *Revista Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo (no prelo).
- \_\_\_\_\_. (2013). "Rediscovering the Developmental Path – Development Bank, Law, and Innovation Financing in the Brazilian Economy", in TRUBEK; David; GARCIA, Helena Alviar; COUTINHO, Diogo R.; e SANTOS, Alvaro (orgs.). *Law and the New Developmental State: The Brazilian Experience in Latin American Context*. Cambridge, Cambridge University Press (no prelo).
- SCHNEIDER, Ben Ross (2004). *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. New York, Cambridge Press.
- SHAFFER, Gregory C.; SANCHEZ, Michelle Raton; e ROSENBERG, Barbara (2008). "The Trials of Winning at the WTO: What Lies Behind Brazil's Success", *Cornell International Law Journal* 41.2.
- SICSÚ, João (2010). "Números da distribuição de renda", in *Folha de São Paulo* (jornal) de 13.10.2010.
- STALLINGS, B.; STUDART, R. (2006). *Finance for Development: Latin America in Comparative Perspective*. Washington, Brookings Institution Press.
- SUZIGAN, Wilson; e VILLELA, Annibal (1997). *Industrial Policy in Brazil*. Campinas, Unicamp.
- TRUBEK, David; COUTINHO, Diogo R.; e SCHAPIRO, Mario G. (2013). "New State Activism in Brazil and the Challenge for Law", in TRUBEK; David; GARCIA, Helena Alviar; COUTINHO, Diogo R.; e SANTOS, Alvaro (orgs.). *Law and the New Developmental State: The Brazilian Experience in Latin American Context*. Cambridge, Cambridge University Press (no prelo).
- VILLELA, Annibal; SUZIGAN, Wilson (1975). *Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira*. Rio de Janeiro, IPEA.
- WADE, Robert (2003). *Governing the Market – Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. New Jersey, Princeton Press.