PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Direito

Leonardo Alves Corrêa

ESTADO, MERCADO E INSTITUIÇÕES:
estudos sobre o incrustamento e a (re)construção da ordem econômica constitucional à luz da economia plural de Karl Polanyi

Belo Horizonte
2015

Leonardo Alves Corrêa

ESTADO, MERCADO E INSTITUIÇÕES:
estudos sobre o incrustamento e a (re)construção da ordem econômica constitucional à luz da economia plural de Karl Polanyi

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a btenção do título de Doutor em Direito Público.

Orientador: Prof. Dr. Álvaro Ricardo de Souza Cruz

Belo Horizonte

2015

FICHA CATALOGRÁFICA
Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Corrêa, Leonardo Alves
C824e Estado, mercado e instituições: estudos sobre o incrustamento e a (re)construção da ordem econômica constitucional à luz da economia plural de Karl Polanyi / Leonardo Alves Corrêa. Belo Horizonte, 2015.
308 f.

Orientador: Álvaro Ricardo de Souza Cruz
Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito.

1. Estado. 2. Neoliberalismo. 3. Desenvolvimento econômico. 4. Direito econômico. 5. Mercado. 6. Desenvolvimento institucional. 7. Polanyi, Karl, 1886-1964 - Crítica e interpretação. I. Cruz, Álvaro Ricardo de Souza. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 351.82

Leonardo Alves Corrêa

ESTADO, MERCADO E INSTITUIÇÕES:
estudos sobre o incrustamento e a (re)construção da ordem econômica constitucional à luz da economia plural de Karl Polanyi

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a btenção do título de Doutor em Direito Público.

_____
Prof. Dr. Álvaro Ricardo de Souza Cruz (Orientador) PUC Minas

_____
Prof. Dr. Gilberto Bercovici - Universidade de São Paulo

_____
Prof Dr. Marco Antônio Ribas Cavalieri - Universidade Federal do Paraná

_____
Prof. Dr. Josè Luiz Quadros Magalhães - PUC Minas

_____
Prof. Dr. Giovani Clark - PUC Minas

Belo Horizonte, 16 de abril de 2015.

À Mila,

Que tão rápido chegou e tudo mudou.
Fica aqui a promessa, de um pai novato,
que cada minuto por essa tese roubado,
será um dia compensado,
com bejios, brincadeiras e muito amor!

AGRADECIMENTOS

O término do doutorado representa um fim de um longo ciclo. Agradecimentos são imprescindíveis, apesar de minha fragmentada memória não permitir ser justo com todos que contribuiram com essa fase de minha formação acadêmica.

À Carla, minha companheira em cada passo nessa trajetória. Dividiu comigo cada alegria, insegurança, dúvidas, lamentações e vitórias. Vejo na nossa união uma feliz coautoria. Afinal, o que não é o casamento senão escrever, a quatro mãos, cada página de nossas vidas.

À minha Mãe, pelo apoio incondicional em todos esses anos. Sem seu apoio e entusiasmo não seria possível finalizar esse ciclo de estudos. Muito obrigado.

À Angela, pela compreensão, dedicação, doação e apoio imprescindíveis durante os últimos meses de conclusão da tese. A minha eterna gratidão.

Aos professores da PUC-MG, meu agradecimento pela construção de um espaço democrático e de estímulo acadêmico.

Aos professores e colegas do CES da Universidade de Coimbra. A imersão no ambiente interdisciplinar na Faculdade de Economia representou um dos momentos mais fascinantes de minha trajetória.

Por fim, a presente tese foi financiada, em diferentes momentos, por três orgãos estatais. No início do doutorado, o Programa PROQUALI da Universidade Federal de Juiz de Fora. Posteriormente, o financiamento coube à FAPEMIG. Por fim, o período de afastamento no exterior, ao Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior da CAPES. Registo aqui meu agradecimento e o reconhecimento da relevância da ação do Estado como promotor do desenvolvimento científico.

RESUMO

A presente tese tem o objetivo analisar a relação o desenvolvimento econômico e os direitos econômicos das comunidades tradicionais a partir do referencial teórico do velho institucionalismo ou institucionalismo originário, em especial, a obra de Karl Polanyi. De acordo com a hipotese apresentada os direitos econômicos foram reconhecidos em uma dupla onda de institucionalização. A primeira onda de institucionalização pretendeu reconhecer os direitos territoriais das comunidades tradicionais. A segunda onda de institucionalização representou o reconhecimento de políticas públicas de inclusão produtiva. Em termos metodológicos, a presente tese analisou, como estudo de caso, o Plano de Aquisição de Alimentos. Além disso, a presente tese discutiu ainda a influencia do pensamento institucionalista na reconstrução do discurso econômico constitucional.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Institucionalismo. Estado. Mercado. Karl Polanyi.

ABSTRACT

This thesis aims to analyze the relation economic development and the economic rights of traditional communities from the theoretical framework of the old institutionalism or institutionalism originating in particular the work of Karl Polanyi. According to the hypothesis presented the economic rights were recognized in a double wave of institutionalization. The first wave of institutionalization aimed at recognizing the territorial rights of traditional communities. The second wave of institutionalization represented the recognition of public policies of productive inclusion. In terms of methodology, this thesis analyzed as a case study, the Food Acquisition Plan. In addition, this thesis also discussed the influence of institutionalist thought the reconstruction of constitutional economic discourse.

Keywords: Development. Institutionalism. State. Market. Karl Polanyi.

LISTA DE FOTOS

FOTO 1 - Foto de Botafogo.....47
FOTO 2 - Igreja local 48
FOTO 3 - Membros da comunidade.....48
FOTO 4 - Dinâmica participativa 49

LISTA DE ESQUEMAS

ESQUEMA 1 - Em resumo, pode-se apresentar a tese, esquematicamente, da seguinte forma:.....50
ESQUEMA 2 - Desenvolvimento.....59
ESQUEMA 3 - RJTTTO 182

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Três pilares do pensamento filosófico 78
QUADRO 2: Quadro comparativo entre as tradições institucionalistas.....108
QUADRO 1 - Principais inputs 234

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Sistematização do pensamento institucionalista.....95
FIGURA 2 - Instituições.....126
FIGURA 3 - Governação 127
FIGURA 4 - Tipologia da Variedade de Capitalismo 136
FIGURA 5 - Processo econômico 248
FIGURA 6 - Unidade de produção e relações institucionais 249

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Comunidades certificadas por Ano 184
GRÁFICO 2 - Territórios titulados por Ano 185
GRÁFICO 3 - Evolução do nº de famílias de agricultores, nos anos de 2003 a 2012. 207
GRÁFICO 4 - Família por faixa de renda 215
GRÁFICO 5 - Territórios titulados por Ano 217
GRÁFICO 6 - Escoamento sanitário 218
GRÁFICO 7 - Abastecimento de água 219
GRÁFICO 8 - Porcentagem dos beneficiários PAA-CT em 2013.....225
GRÁFICO 10 - Assimetria distributiva 226

LISTA DE MAPA

MAPA 1 - Locais onde as ações do PAA foram concretizada.....208

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Beneficiários fornecedores 223
TABELA 2 - Comunidades quilombolas 227

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT - Ato de Disposições Constitucionais Transitórias
AFEE - Association for Evolutionary Economics
AFIT - Association For Institutional Thought
APL - Arranjo Produtivo Local
art. Artigo
ASSEMA - Associação em Áreas de Assentamento do Estado do Maranhão
ASSEMA - Associação em Áreas de Assentamento do Estado do Maranhão
CADÚNICO - Cadastro Único de Programas Sociais
CDAF - Compra Direta da Agricultura Familiar
CEPREMAP - Centro de Estudos Prospectivos de Economia Matemática Aplicada à Planificação
CES - Centro de Estudos Sociais
CIP - Conselho Interministerial de Preços
CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento
CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
COPEMA - Comissão de Planejamento Econômico do Estado do Maranhão
CPR-Doação - Compra com Doação Simultânea
CPR-Estoque - Formação de Estoque
DNTR-CUT - Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores
ECT - Economia dos Custos de Transação
ELM - Economia Livre de Mercado
EMBRATER - Empresa Brasileira de Assitência Técnica e Extensão Rural
EMC - Economia de Mercado Coordenada
FCP - Fundação Cultural Palmares
FEA-USP - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo
FUNAI - Fundação Nacional do Índio
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INEB - Instituto Estadual do Babaçu

INSEE- Instituto Nacional de Estatísticas e dos Estudos Econômicos

IPCL - Incentivo à Produção e Consumo ao Leite

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MIQCB - Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu

MNU - Movimento Negro Unificado contra a Discriminação Racial

NECES - Núcleo de Estudos sobre Ciência, Economia e Sociedade

NEI - Nova Economia Institucional

NUGEA-UFJF - Núcleo de Pesquisa Geografia, Espaço e Ação da Universidade Federal de Juiz de Fora

OIT - Organização Internacional do Trabalho

ONU - Organização das Nações Unidas

PAA - Plano de Aquisição de Alimentos

PGPM - Política de Garantia de Preços Mínimos

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PT - Partidos dos Trabalhadores

PT-BA - Partido Trabalho - Bahia

RJTTTO - Regimes Jurídicos das Terras e Territórios Tradicionalmente Ocupados

RTID - Relatório Técnico de Identificação e Delimitação

SEPPIR - Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

STF - Supremo Tribunal Federal

UFF - Universidade Federal Fluminense

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO E PLANO DE TRABALHO 39
1.2 Situação-problema 39
1.3 Marco teórico.....42
1.4 Tratamento do objeto e hipótese 43
1.5 Metodologia 45

2 DESENVOLVIMENTO E COMUNIDADES TRADICIONAIS: POR UMA PROPOSTA DE UM DIAGNÓSTICO CRÍTICO.....51
2.1 Contextualização do capítulo.....51
2.2 Desenvolvimento Econômico e o déficit do não lugar das minorias tradicionais: a omissão do Direito Econômico.....52
2.2.1 O desenvolvimento na tradição do Direito Econômico 52
2.2.2 Direito Econômico e o não-lugar das comunidades tradicionais e suas formas de organização econômica.....57
2.3 Desenvolvimento como categoria da modernidade.....58
2.3.1 Emancipação e Modernidade à luz da tradição do euro-modernismo.....59
2.3.1.1 Emancipação e Modernidade na visão clássica: a origem do euro-modernismo.....59
2.3.1.2 Emancipação e Modernidade: a visão contemporânea 68
2.4 Breve conclusão: as ideias fundamentes da tradição euro-modernista.....70
2.4.1 Modernidade e invisibilidade: a contribuição da tradição do modernismo-interacionista 72
2.4.1.1 Dussel e a ocultação do Outro.....73
2.4.1.2 O pensamento abissal de Souza Santos.....75
2.4.1.3 Emmanuel Lévinas, o Outro e a Ética primeira 78
2.4.1.3.1 A razão na Ética de Lévinas.....79
2.4.1.3.2 O indivíduo na Ética de Lévinas 81
2.4.1.3.3 Liberdade na Ética de Lévinas 82
2.5 Desenvolvimento e a invisibilidade: o neoliberalismo de regulação como o aprofundamento da invisibilidade 84
2.6 Em um contexto de invisibilidade econômica, qual saída possível? Por um regresso (mais uma vez) à Economia Política.....87

3 ECONOMIA POLÍTICA INSTITUCIONALISTA: PRIMEIRAS APROXIMAÇÕES .91
3.1 Instituição e Institucionalismo(s): aproximações preliminares 91
3.2 Institucionalismo(S): o mapeamento de uma diversidade dentro da unidade 93
3.2.1 Institucionalismo Originário 93
3.3 Institucionalismo(S): a diversidade dentro da unidade 105
3.1 As divergências entre Institucionalismo Originário e Nova Economia Institucional: uma proposta de sistematização.....106
3.1.1 A relação com a Economia Neoclássica: entre a rejeição e o suplemento 108
3.1.2 O conceito de instituições: entre o conceito abrangente e o reducionista.....118
3.1.3 Instituições em espécie: entre a concepção apriori e o experimentalismo.....121
3.1.4 Mecanismos de coordenação dos agentes econômicos: entre o mercado e a

pluralidade.....124
3.1.4.1 O Estado como mecanismo de governação 128
3.1.4.2 O mercado como mecanismo de governação 129
3.1.4.3 Outras esferas de governação: o terceiro setor, as redes e as comunidades 130
3.1.5 Modelos de capitalismo: entre a convergência e a divergência de trajetórias 131

4 A ECONOMIA PLURAL E KARL POLANYI: UMA RECONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DO PROCESSO ECONÔMICO.....141
4.1 Contextualização do capítulo.....141
4.1 Economia Plural em Polanyi e o tempo: o duplo movimento social e o processo de construção de um "tempo econômico institucionalizado" 142
4.2 Economia Plural em Polanyi e a ilusão: as mercadorias fictícias no paradigma da Economia formal.....147
4.3 Economia Plural em Polanyi e a vida: a centralidade da ideia de subsistência em contraponto ao formalismo econômico 155
4.4 Economia Plural Polanyi e a complexidade: as formas de integração e estruturas de apoio da Economia Substantiva: redistribuição, reciprocidade e troca. 161
4.5 Breve conclusão sobre a contribuição de Karl Polanyi.....164

5 DIREITOS ECONÔMICOS, COMUNIDADES TRADICIONAIS E AS ONDAS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO: NOTAS SOBRE A LUTA PELO RECONHECIMENTO DO TERRITÓRIO E DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA 165
5.1 A contextualização do capítulo.....165
5.2 Etnodesenvolvimento: brevíssima sistematização conceitual 166
5.2.1 "Povos e comunidades tradicionais" e instituições: uma (re)significação dos novos atores do etnodesenvolvimento?.....168
5.2.2 O território e as comunidades tradicionais: a centralidade da instituição "terra tradicionalmente ocupadas" para o etnodesenvolvimento 173
5.3 Etnodesenvolvimento e as suas ondas de institucionalização 176
5.3.1 A primeira onda de institucionalização: a luta pelo reconhecimento do território 177
5.3.1.1 Propriedade coletiva por meio da titulação das comunidades quilombolas:.....182
5.3.1.2 Propriedade estatal e etodesenvolvimento: a posse permanente dos indígenas e o usufruto em Unidades de Conservação. 185
5.4 A segunda onda de institucionalização: as políticas públicas de reconhecimento institucional da inclusão produtiva plural.....191
5.4.1 Nos rastros do início da segunda onda de institucionalização 191
5.4.2 Entre direitos econômicos e políticas públicas: a efetivação da segunda onda de institucionalização do etnodesenvolvimento.....194

6 O PLANO DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS COMO SÍMBOLO DA SEGUNDA ONDA DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO ETNODESENVOLVIMENTO: UM ESTUDO DE CASO SOBRE AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS E O FENÔMENO DA "INVISIBILIDADE DOS INVISÍVEIS" 197

6.1 Contextualização do capítulo 197
6.2 A política agrícola como um campo em disputa 197
6.3 O PAA e seus elementos jurídico-econômicos estruturantes: a compra governamental e o preço justo 202
6.3.1 O PAA como política pública: conceitos e dinâmica de aplicação 204
6.4 Comunidades tradicionais, o mercado institucionalizado de alimentos e Etnodesenvolvimento: um estudo de caso do PAA das comunidades quilombolas 209
6.4.1 Uma breve enquadramento temático: Afinal, quem são os quilombolas? 209
6.4.2 O PAA-CT e as comunidades quilombolas 214
6.4.3 O PAA e as comunidades quilombolas: a assimetria distributiva 220
6.5 Paradoxos do etnodesenvolvimento, a assimetria distributiva do PAA e o fenômeno da "invisibilidade dos invisíveis": pela urgência de reconstrução do discurso econômico-constitucional 227

7 ECONOMIA PLURAL E CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA: POR UMA (RE)CONSTRUÇÃO DA GRAMÁTICA DO DISCURSO DESENVOLVIMENTISTA NA ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL 231
7.1 Contextualização do capítulo 231
7.2 Primeiro *input* hermenêutico: o conceito de fenômeno econômico subjacente à ordem econômica 235
7.2.1 O lugar do econômico à luz da concepção tradicional do Direito Econômico 236
7.2.2 O econômico como fenômeno plural: a contribuição da Economia Plural para a reconstrução da ordem econômica 237
7.3 Segundo *input* hermenêutico: dualidade ou diversidades de sujeitos jurídico-econômicos 240
7.3.1 A empresa e o Estado como sujeitos jurídico-econômicos na visão tradicional do Direito Econômico 240
7.3.2 Economia Plural e os novos sujeitos jurídico-econômicos 246
7.3.3 As comunidades tradicionais como novos atores econômicos 250
7.4 Terceiro *input* hermenêutico: A luta pela desmercantilização da terra como novo tipo de conflito da ordem econômica 251
7.4.1 O Direito Econômico tradicional e o clássico embate entre capital X trabalho 252
7.4.2 Economia Plural e a luta entre a mercantilização e desmercantilização da terra 253
7.5 Quarto input hermenêutico: novas formas de intervenção no processo econômico 262
7.5.1 As formas de intervenção do Estado na economia segundo o Direito Econômico tradicional 263
7.5.1.1 Intervenção direta 266
7.5.1.2 Intervenção indireta 267
7.5.2 A Economia Plural e o reconhecimento da diversidade dos modos de coordenação do processo econômico 269

8 CONCLUSÃO 275

REFERÊNCIAS 279

ANEXO A - Introdução a um Quase-Manifesto visando o auto-reconhecimento de uma Economia política institucionalista 295

1 INTRODUÇÃO E PLANO DE TRABALHO

O objetivo do presente capítulo é apresentar a estrutura formal e metodológica da tese "Estado, mercado e instituições: estudos sobre o incrustamento e a (re) construção da ordem econômica constitucional à luz da Economia Plural de Karl Polanyi". Em um contexto de superação do discurso científico centrado na pureza e imparcialidade da produção do conhecimento, a explicitação e justificação das premissas e pressupostos teóricos não constituem apenas uma opção estilística, mas, ao contrário, um dever de correção acadêmica.

Nesse sentido, a proposta constitui-se em esclarecer as premissas e fundamentos que estruturam e organizam o presente trabalho. Em última instância, pretende-se explicitar um "plano de vôo" por meio do qual o leitor poderá avaliar se os caminhos e os meios utilizados nessa longa viagem conduziram os passageiros ao destino prometido pela tripulação. Acredita-se que, a despeito de possíveis turbulências, o resultado possa ser satisfatório.

O "plano de voo", entretanto, segue uma cadeia lógica de temas, ou seja, optou-se iniciar pela tradicional espinha dorsal de qualquer trabalho científico: Situação-problema - Objeto - Marco teórico - Metodologia.

1.2 Situação-problema

A Constituição da República Federativa do Brasil constitui um dos interessantes paradoxos da história da democracia brasileira. De um lado, a sua promulgação representou a consolidação de um projeto político-jurídico emancipador, fundado na participação popular e no reformismo social-democrático; por outro, a pretensão de efetivação normativa desse audacioso projeto social se desenrolou em um contexto político e econômico de choque neoliberal[1].

O próprio movimento do "constitucionalismo da efetividade" emerge em um contexto de risco de diluição normativa dos direitos e garantias sociais da Constituição de 1988. Diferentemente da Europa Ocidental - espaço fundador do novo constitucionalismo a partir da Lei Fundamental de Bonn (1949) e o Tribunal

[1] A noção de doutrina do choque - *Shock Doctrine* - foi cunhada pela escritora Naomi Klein (2008) e diz respeito ao modo como alguns economistas ortodoxos, nomeadamente Milton Friedman e seus colegas da Escola de Chicago - conceberam a ideia segundo a qual as crises econômicas poderiam ser utilizadas como choque a favor da radicalização de políticas de liberalização da economia.

Constitucional Federal (1951) na Alemanha e a Constituição da Itália de 1947 e a sua Corte Constitucional (1956) - no Brasil, o novo constitucionalismo surge pressionado pela violência retórica e política do neoliberalismo. A expansão da Jurisdição Constitucional pode ser explicada, pelo menos em parte, como resultado da tensão entre um texto garantidor de direitos sociais e um projeto político-econômico que enxergava na Constituição a institucionalização de um obstáculo.

No âmbito do Direito Econômico, a consolidação do neoliberalismo de regulação[2] constituiu uma trágica experiência. Diferentemente do Direito Constitucional - que de certa forma se viu obrigado a responder as promessas normativas constitucionalizadas em 1988 -, no caso do Direito Econômico a própria existência da disciplina passa a ser questionada. Em um contexto de afirmação da retórica modernizante dos livres mercados eficientes, inexistia argumento plausível que justificasse a manutenção de uma área jurídica que pretendia estudar os instrumentos de ação do Estado. O problema aqui não que o Neoliberalismo de regulação transformou a disciplina em uma matéria periférica ou marginalizada sob ótica da produção do conhecimento jurídico - isto o Direto Econômico já o era, uma vez que no período pré-constituição a construção do saber jurídico era coordenado pela tríade civil-penal-trabalhista -, mas de perceber que seu próprio objeto de estudo, a política econômica e a ação do Estado na economia, tornam-se anomalias jurídicas.

De fato, o objeto de estudo do Direito Econômico - as políticas econômicas, tais como a ação via empresas estatais, a regulação dos mercados financeiros, a política de regulamentação dos preços - constituiu o alvo de um severo ataque, seja em razão de sua pretensa ilegitimidade (risco ao exercício da plena liberdade), seja pela sua ineficiência (a alocação de recursos eficientes é um atributo inato dos mercados livres). A intervenção do Estado no domínio econômico é identificada como uma ação excepcional, ou dito de outra forma, como um mecanismo de correção de eventuais falhas do mercado (uma categoria explicitamente adotada da Economia Política Neoclássica).

---

[2] O termo neoliberalismo de regulação é utilizado por Washington Peluso Albino de Souza e Giovani Clark (2008, p.208) como forma de diferenciação do neoliberalismo de regulamentação. Este refere-se ao novo tipo de liberalismo de meados do século XX, ou seja, o modo como as políticas econômicas do “Welfare State”buscaram restringir os fluxos de capitais, o aumento da atividade empresarial do Estado e a prestação dos serviços públicos, mas garantido os fundamentos do livre mercado. Por outro lado, o neoliberalismo de regulação constitui o fenômeno, ao final do século XX, de desmonte do Estado Social e a consolidação de discursos e práticas de expansão das “forças livres do mercado” por meio das privatizações e desregulamentações.

Todavia, ao longo da primeira década do século XX - em especial, após a crise de 2008 - a retórica dos mercados eficientes e do Estado Mínimo cedem lugar para um novo conjunto de ideias e práticas políticas, tais como, o aumento de empresas estatais, maior regulamentação do sistema financeiro, ações estatais de indução ao consumo por meio do incentivo ao crédito ou redução tributária, investimento estatal em áreas estratégicas (setor naval), dentre outras. O novo panorama político representou, assim, uma interessante oportunidade para o (re)posicionamento do Direito Econômico. De fato, a decadência da retórica do neoliberalismo de regulação possibilitou o ressurgimento do debate público e a renovação do interesse da investigação científica sobre a política econômica e a ação do Estado no domínio econômico.

O retorno de um maior grau de intervencionismo estatal, entretanto, ocorre em um novo ambiente institucional. Diferentemente da importante fase da industrialização do varguismo na década de 30 ou do crescimento milagroso castrense na década de 70 - períodos nos quais a ação estatal na economia se revelou como central - o revigoramento da intervenção estatal acontece em um cenário político de consolidação democrática e afirmação dos direitos das minorias. Há aqui novas variáveis nesta equação...

A relação entre o desenvolvimento e as populações tradicionais constitui um dos principais elementos dessa nova e complexa equação. A redemocratização política contribuiu decisivamente para a emergência de novas comunidades e populações que reivindicavam a proteção e o reconhecimento de formas próprias de reprodução social, política e econômica.

Em outros termos, em uma sociedade democrática e plural, a agenda política deve, necessariamente, contemplar a reconstrução de uma gramática desenvolvimentista que internalize as particularidades - étnicas, territoriais, culturais e econômicas - dos indígenas, quilombolas, os extrativistas (seringueiros, quebradeiras de coco babaçu, os castanheiros, cipozeiros, piaçabeiros), ciganos, pescadores artesanais (caiçaras, marisqueiras, pantaneiros), famílias ribeirinhas.

A invisibilidade das comunidades tradicionais nas políticas de desenvolvimento pode se manifestar de múltiplas formas, sendo as principais: a) uma dinâmica de invisibilidade das comunidades tradicionais a partir da intervenção estatal nos programas e obras de infraestrutura, tais como, hidrelétricas, estrutura

modal de transporte ou a expansão de atividades agrícolas de larga escala; b); a invisibilidade na elaboração, execução e avaliação das políticas púbicas de desenvolvimento local e de inclusão produtiva direcionada especificamente aos povos tradicionais.

Nesse sentido, os problemas orientadores do trabalho são os seguintes:

a) Em um contexto marcado pela invisibilidade econômico-social, como se concretizou o processo de institucionalização dos direitos econômicos das comunidades tradicionais?
b) Em que medida, a institucionalização dos direitos econômicos - por meio da elaboração e execução de políticas de inclusão produtiva - impõe a reconstrução dos pressupostos subjacentes ao fundamentos da ordem econômica constitucional?

Existem múltiplas possibilidades de hipóteses. A construção de uma possível resposta, na presente tese, inicia-se com a proposta de definição de um diagnóstico crítico sobre a relação entre a invisibilidade e o desenvolvimento. O objetivo do segundo capítulo - Desenvolvimento e comunidades tradicionais: por uma proposta de um diagnóstico crítico - é elucidar esse diagnóstico.

1.3 Marco teórico

Os dois problemas propostos pela presente tese:

a) como se institucionalizou os direitos econômicos das comunidades tradicionais;
b) como a institucionalização destes direitos econômicos determina a reconstrução dos pressupostos da ordem econômica constitucional - serão analisados à luz da noção de Economia Plural de Karl Polanyi. Proponha-se um estudo de Polanyi, entretanto, a partir do regresso aos fundamentos da Economia Política institucionalista, em particular, a tradição do institucionalismo originário.

Assim, o capítulo terceiro da presente tese, “Economia Política Institucionalista: primeiras aproximações” se propõe a delimitar os conceitos e propostas gerais dessa escola do pensamento econômico-social do século XX. De modo geral, o institucionalismo representa uma das matrizes das escolas econômicas que identifica nas instituições a principal unidade de análise. As instituições - isto é, as regras formais e informais que determinam a ação individual - representam uma categoria central do ponto de vista científico. Além disso, o capítulo investigou as semelhanças e diferenças entre a Nova Economia Institucional (NEI) e o institucionalismo originário ou velho institucionalismo.

O referencial teórico, entretanto, se propõe a investigar algumas categorias chaves do pensamento de Karl Polanyi. A noção de Economia Plural - ou seja, a ideia de que o fenômeno econômico manifesta-se na diversidade de lógicas, instrumentos e formas inerentes ao processo econômico, não se confundindo, portanto, com a noção de mercado - está presente ao longo da principal obra do autor, “A Grande Transformação”. Nesse sentido, o capítulo quarto, “Economia Plural e Karl Polanyi: uma reconstrução institucional do processo econômico” se propõe a revisitar algumas categorias essenciais do autor.

1.4 Tratamento do objeto e hipótese

As reflexões econômicas institucionalistas - o institucionalismo originário (capítulo 3) e os aportes teóricos de Karl Polanyi (capítulo 4) - constituem o referencial teórico da presente tese. De fato, a partir desse mosaico de idéias e princípios institucionalistas, a tese se propõe a investigar o seu objeto, qual seja, a institucionalização dos direitos econômicos dos povos e comunidades tradicionais e a conseqüente repercussão no discurso jurídico-constitucional da ordem econômica.

À luz do marco teórico institucionalista-polanyiano, a construção e o tratamento do objeto ocorreram ao longo dos três próximos capítulos.

No Capítulo 5 “Direitos Econômicos das comunidades tradicionais e as ondas de institucionalização: notas sobre a luta pelo reconhecimento do território e das políticas econômicas de inclusão produtiva” foram abordadas as dinâmicas do processo de institucionalização dos direitos econômicos das comunidades tradicionais. A principal hipótese desse capítulo consiste em demonstrar que o

processo de concretização dos direitos econômicos se consolidou em duas grandes ondas: em primeiro, ao longo da década de 80 e 90, uma onda referente aos direitos territoriais das comunidades tradicionais; uma segunda onda, a partir da primeira década do século XXI, introduziu novas políticas públicas de inclusão produtiva direcionada especificamente aos povos e comunidades tradicionais.

O objetivo do capítulo 6 - O Plano de Aquisição de Alimentos como símbolo da segunda onda de institucionalização dos direitos econômicos: um estudo de caso sobre as comunidades quilombolas e o fenômeno da “invisibilidade dos invisíveis”” - foi o de analisar uma das políticas públicas de inclusão produtiva da denominada segunda onda de institucionalização. Tratou-se de estudar, de modo detalhado, uma das principais políticas públicas de geração de trabalho e renda das comunidades tradicionais e, em especial, das comunidades quilombolas: o Plano de Aquisição de Alimentos (PAA). De acordo com a análise de dados oficiais, a hipótese do presente capítulo é o seguinte: de um lado, o PAA representou um grande avanço na medida em que institucionalizou uma política pública que garante o mercado e a comercialização de pequenos produtores rurais; por outro lado, algumas comunidades tradicionais - como é o caso das comunidades quilombolas - recebem uma ínfima fatia do orçamento destinado ao referido programa.

O capítulo 7 “Economia plural e Direitos Econômicos: por uma (re)construção da gramática desenvolvimentista na constituição econômica” se propõe analisar o modo como esse processo de institucionalização das políticas de inclusão produtiva e noção de Economia Plural determinam um reposicionamento da ordem econômica constitucional. Trata-se de indagar aqui em que medida os pressupostos na Constituição Econômica - consolidados ao longo da afirmação do capitalismo do século XIX e XX são capazes de normatizar as ações e relações econômicas de novos atores, tais como as comunidades tradicionais? Ora, a normatividade da Constituição Econômica relaciona-se com a dinâmica de mutação e transformação do processo econômico real. Desse modo, o reconhecimento da existência de instituições etnodesenvolvimentistas informais (práticas e formas materiais de reprodução social) e formais (políticas públicas de inclusão produtiva) resulta na necessidade de uma reformulação dos postulados da ordem econômica constitucional e, em última instância, do próprio Direito Econômico.

1.5 Metodologia

Em termos metodológicos, a presente tese combina a análise bibliográfica (revisão do estado da arte dos principais temas por meio da sistematização de dados em artigos e livros) e a avaliação empírica de dados oficiais.

Em termos bibliográficos, o marco teórico concentrou-se no levantamento, sistematização e investigação da economia institucional, em especial, a obra de Karl Polanyi. Nesse contexto, o estágio de doutoramento sanduíche realizado no Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra, entre outubro de 2013 e maio de 2014 representou uma importante contribuição na construção desse referencial teórico. O CES, por meio Núcleo de Estudos sobre Ciência, Economia e Sociedade (NECES), constitui um dos principais institutos de pesquisa em economia institucional da Europa[3]. De certo, a absoluta imersão no rico e estimulante ambiente acadêmico do CES se mostrou fundamental durante o processo de investigação.

No que se refere à análise de dados, a tese buscou sistematizar e avaliar os dados oficiais referentes ao o Programa de Aquisição de Alimentos aplicáveis às comunidades tradicionais. Como forma de delimitação do objeto de estudo, analisou-se apenas os investimentos públicos do programa direcionado às comunidades quilombolas entre 2009 e 2013.

O estudo de campo não se apresentou como uma opção metodológica viável para a presente tese. Todavia, entre 2011 e 2013 apresentei, em parceria com Núcleo de Pesquisa Geografia, Espaço e Ação da Universidade Federal de Juiz de Fora (NUGEA-UFJF) o projeto de extensão “Quilombolas e Justiça: demarcando direitos humanos junto à Pro-Reitoria de Extensão da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)[4]. Em linhas gerais, o projeto tinha como principal objetivo prestar assessoria jurídica aos grupos assistidos pelo projeto de extensão do NUGEA-UFJF.

---

[3] Entre outubro de 2013 e maio de 2014 participei, na condição de ouvinte, as aulas de Governação, Instituições e Políticas Públicas do Programa de Doutoramento "Governação, Conhecimento, e Inovação”. Sou grato aos professores do Programa, em especial, aos investigadores José Reis, João Rodrigues, Vítor Neves e, ao meu co-orientador, José Castro Caldas não apenas pelo estímulo, aconselhamento e leitura cuidadosa dos capítulos terceiro e quarto da presente tese, mas pela recepção calorosa no gélido inverno de Coimbra.

[4] A possibilidade de apresentação de um projeto de extensão, em parceria com a Faculdade de Geografia da UFJF, sobre a efetivação dos direitos humanos nas comunidades quilombolas representou um grande passo na presente pesquisa. Nesse sentido, agradeço também ao Prof. Leonardo de Oliveira Carneiro pela possibilidade de diálogo interdisciplinar com a Geografia.

A comunidade de Botafogo, situada no Município de Tabuleiro, a 61 quilômetros de distância de Juiz de Fora foi a escolhida para a realização do referido projeto de extensão. A história da comunidade de Botafogo remete à doação de terras feitas oralmente por uma fazendeira da região para quatro ex-escravos. Um dos principais objetivos da doação era a construção da Capela de Santa Rita. Ao longo dos anos, os descendentes dos escravos e ex-escravos locais se fixaram na região. Posteriormente, a comunidade alterou seu nome para “Comunidade Botafogo” em homenagem ao time de futebol da comunidade.

A minha aproximação, na qualidade de investigador do Direito, com o meu objeto de estudo - não o Direito frio e formalizado, mas a realidade concreta na qual se desenrolará a inevitável tensão entre o normativo e o material - representou, talvez, o principal processo de aprendizagem da presente tese.

Em primeiro, a visita periódica à comunidade permitiu desconstruir a narrativa segundo a qual as comunidades quilombolas representam um agrupamento isolado, rústico e desconectado de qualquer interação com os avanços técnicos e científicos do século XXI. Nada mais tolo e fantasioso.

Além disso, o contato com a comunidade permitiu compreender que o reconhecimento territorial (demarcação e titulação das terras quilombolas) e as promoção de políticas públicas de inclusão produtiva constituem elementos fundamentais na construção de uma nova gramática do desenvolvimento econômico no Brasil.

Infelizmente não foi possível analisar empiricamente os efeitos das politicas públicas de inclusão produtiva na Comunidade de Botafogo. Após uma prosprecção inicial com os líderes locais, verifiquei que a referida comunidade não era contemplada com as principais políticas públicas de inclusão produtiva. Em regra geral, os membros da comunidade se beneficiavam apenas dos programas de transferência direta de renda (Bolsa Família).

Foto 1 - Foto de Botafogo

Fonte: Foto do autor

Nota: Foto de Botafogo no dia 02 de fevereiro de 2013, dia da dinâmica de grupo para a criação da Associação Quilombola.

Foto 2 - Igreja local

Fonte: Foto do autor

Nota: Na Igreja local, a dinâmica participativa com a Comunidade de Botafogo com o objetivo de criação do Estatuto da Associação Quilombola

Foto 3 - Membros da comunidade

Fonte: Foto do autor

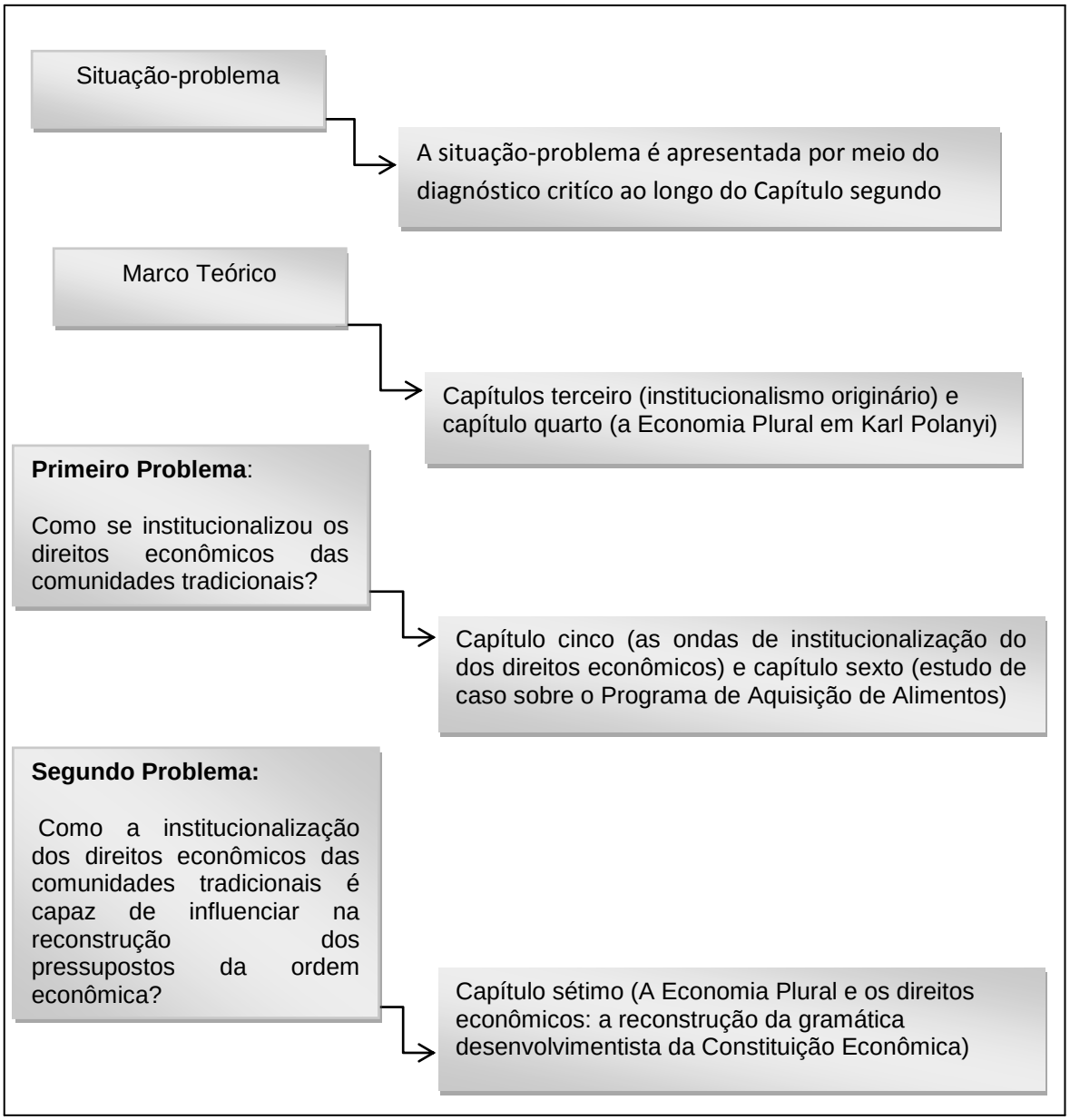
Nota: Dentro da lógica da dinâmica participativa, os membros da comunidade eram convidados a identificar os principais déficits da região. Os principais problemas – em regra, a ausência de bens e serviços públicos de qualidade – seriam inseridos formalmente no Estatuto e se transformariam nos objetivos e fins da Associação Quilombola de Botafogo.

Foto 4 - Dinâmica participativa

Fonte: Foto do autor

Nota: Conversando com a líder comunitária, Cláudia, sobre a dinâmica participativa de elaboração do Estatuto da Associação local.

Esquema 1 - Em resumo, pode-se apresentar a tese, esquematicamente, da seguinte forma:



Fonte: Elaborado pelo autor

2 DESENVOLVIMENTO E COMUNIDADES TRADICIONAIS: POR UMA PROPOSTA DE UM DIAGNÓSTICO CRÍTICO

2.1 Contextualização do capítulo

O presente capítulo versa sobre uma proposta de diagnóstico crítico acerca da relação entre o discurso desenvolvimentista e a consolidação dos direitos econômicos das comunidades tradicionais.

O diagnóstico é dividido em três partes.

Na primeira parte, abordei o modo como a relação entre o desenvolvimento e as minorias tradicionais é a debatido no âmbito do Direito Econômico. Conforme se demonstrará, o Direito Econômico não insere a temática das comunidades tradicionais no debate sobre a relação entre direito e o desenvolvimento.

Em razão da omissão do Direito Econômico em relação ao tema, na segunda seção do capítulo busquei resgatar o debate sobre o desenvolvimento como categoria da modernidade. A modernidade é concebida como um projeto em disputa entre duas grandes tradições do pensamento social e filosófico: a visão euro-modernista - centrada na visão segundo a qual a modernidade é um projeto europeu autônomo - e a concepção do modernismo-interacionista, uma interpretação que foca na relação de subordinação e invisibilidade como subproduto do processo de modernização. De um lado, para os autores da visão euro-modernista, a emancipação (seja do sujeito ou de uma classe) constitui um dos principiais legados da modernidade; doutro lado, pensadores do modernismo-interacionista, entendem o projeto da modernidade é promotor da invisibilidade e marginalidade de atores sociais. Em resumo, a hipótese apresentada no diagnóstico é que o desenvolvimento - como categoria da modernidade - possui em seu DNA essa tensão constitutiva e insolúvel entre a emancipação e invisibilidade. Em grande medida, a tensão entre emancipação e invisibilidade é capaz de explicar o não lugar das comunidades tradicionais no discurso desenvolvimentista.

Por fim, a última seção se propõe a analisar qual o tipo de estratégia teórica pode ser capaz de enfrentar o déficit da invisibilidade das comunidades tradicionais no atual modelo de desenvolvimento. Buscou-se na presente tese um regresso à Economia Política - em particular, o institucionalismo originário de Karl Polanyi e sua

concepção de Economia Plural - como um instrumento de reflexão sobre a ocultação dos atores sociais e seus outros modelos de organização econômica. A ideia principal é que o retorno à Economia Política Institucionalista constitui uma importante ponte de diálogo com autores do modernismo-interacionista e, consequentemente, uma importante chave de leitura para a (re)construção dos pressupostos da ordem econômica constitucional.

2.2 Desenvolvimento Econômico e o déficit do não lugar das minorias tradicionais: a omissão do Direito Econômico

2.2.1 O desenvolvimento na tradição do Direito Econômico

Em que medida o Direito e seus respectivos instrumentos jurídicos determinam o modelo de desenvolvimento econômico? É possível o Direito influenciar ou condicionar o desenvolvimento econômico-social? Afinal, qual a relação entre Direito e desenvolvimento? As indagações formuladas são essenciais para a construção de uma reflexão consistente sobre a relação entre o discurso desenvolvimentista e os direitos econômicos e culturais das comunidades e povos tradicionais.

Do ponto de vista epistemológico e científico, o Direito Econômico consolida-se como uma disciplina autônoma ao longo do século XIX e, principalmente, na primeira metade do século XX. As referências, nesse campo, são, dentre outros, as obras “Direito Econômico” (1886) do italiano Angelo Levy, “Grundzuge des Wirtschaftsrechts” (1922) de J.W. Hedemann e “Wirtschaftsverwaltungsrecht” (1932) de E.R. Huber. No Brasil, a disciplina é introduzida pelo Professor Washington Albino de Souza a partir da década de 50. A maior preocupação desses autores, em geral, é com a sistematização de princípios e institutos jurídicos de um novo ramo de estudo, pois, após a decadência do Estado Liberal e ascensão de novas técnicas interventivas econômicas e sociais, justificava-se a organização doutrinal de um ramo específico do Direito. Enfim, uma nova disciplina para novos tempos…

Para fins de sistematização e organização das idéias, pode-se afirmar que a categoria “desenvolvimento” surge no Direito Econômico a partir de dois tipos de estratégias retóricas:

a) desenvolvimento capitalista como processo econômico definidor da consolidação/destruição da disciplina e
b) (II) desenvolvimento econômico-social como fundamento de legitimidade do Direito Econômico. As duas concepções não são opostas, ao contrário, apresentam-se como complementares.

De fato, alguns autores do Direito Econômico enfatizam a ideia segundo a qual o “tipo” de desenvolvimento econômico definirá e condicionará o modo de se conceber a política econômica e, consequentemente, a própria disciplina. Nesse sentido, em períodos de um maior grau de intervencionismo, a disciplina alcançaria um novo status de relevância: seria o caso do período de Guerras (1914-1918), os Trinta Gloriosos (1945-1975) e, em algum sentido, no período pós-crise financeira de 2008. Doutro lado, em períodos de desenvolvimento capitalista liberalizante, tal como na onda neoliberal da década de 90, a disciplina estaria reduzida aos estudos da concorrência e regulação. Em conclusão, o desenvolvimento capitalista condicionaria a própria arquitetura da disciplina.

A ascensão do Estado de Direito Liberal - e, consequentemente, o constitucionalismo burguês instituidor da separação dos poderes e da constituição dos direitos naturais fundamentais - ocorrem concomitantemente à consolidação do capitalismo industrial da segunda metade do século XVIII. Nesse contexto liberal-burguês, o processo econômico é tido como o resultado da dinâmica das forças naturais do mercado, sendo qualquer tipo de intervenção qualificada como inadequada.

Ao final do século XIX, um novo modelo de desenvolvimento emerge a partir da decadência do liberalismo econômico auto-regulado. De um lado, um heterogêneo grupo de movimento - doutrina social da Igreja, a ascensão política dos movimentos operários e os princípios da social-democracia européia - influenciaram em um arcabouço institucional de reforma do capitalismo liberal. Desse novo “modelo reformista de desenvolvimento” surge o movimento de constitucionalização do processo econômico. A Constituição mexicana de 1917 e a Constituição de Wiemar de 1919 representam os primeiros exemplos de como o novo modelo de desenvolvimento na refletiria em um radical processo de ruptura com a então vigente e a consolidação do constitucionalismo social. Doutro lado, a negação absoluta dos

postulados do capitalismo liberal a partir da ascensão do “modelo de desenvolvimento coletivista” refletiria na edição da Constituição e Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado da Rússia de 1918.

Percebe-se, claramente, que é a alteração do modelo de desenvolvimento - ou seja, de um desenvolvimento capitalista industrial do século XIX para um desenvolvimento capitalista monopolista financeiro no século XX - determinou a institucionalização de um novo quadro de constitucionalização do processo econômico.

Para uma parte da doutrina, o Direito Econômico seria determinado pelo desenvolvimento capitalista em tempos dos conflitos armados, ou seja, o Direito Econômico como subproduto da economia de guerra. Em 1956, em texto publicado da Revista dos Tribunais “O indispensável Direto Econômico”, Fábio Konder Comparato (1956) relaciona o surgimento do Direito Econômico com a deflagração da primeira guerra mundial e a transformação do fato econômico em um fenômeno bélico. A regulamentação da atividade econômica, pública e privada, passa a ser uma importante estratégia de guerra. Na visão do autor há um novo ramo do Direito que nasce - o Direito Econômico - a partir das exigências de reorientação do processo produtivo capitalista em um contexto de conflito internacional.

Ao longo do século XX, portanto, o modelo de desenvolvimento intervencionista engendrou um complexo conjunto de instrumentos jurídicos de ação do Estado na economia (empresas estatais, funcionalização da propriedade privada, criminalização do abuso do poder econômico).

Noutro extremo, ao final do século XX, o modelo de desenvolvimento liberalizante resultou na reconfiguração dos mecanismos de ação do Estado na economia. De fato, o “desenvolvimento neoliberal” resultaria em uma alteração das atividades interventivas do Estado e, consequentemente, em uma maior marginalização da disciplina.

Para Washington Peluso Albino de Souza e Giovani Clark (2008), o desenvolvimento neoliberal - denominado por ele como “neoliberalismo de regulação” - resultou em uma radical alteração nos instrumentos jurídico-econômicos. De fato, ao redimensionar o papel do Estado na economia, o desenvolvimento neoliberal impõe novas formas e técnicas de intervenção estatal, sendo a drástica redução do papel do Estado Empresário um dos principais elementos dessa nova fase. “Os Estados nacionais passam a executar o

neoliberalismo de regulação transferindo serviços e atividades econômicas estatais à iniciativa privada (via privatização e desestatização) [...]". E continuam os autores mineiros: "agora, atraentes ao capital, em face da 'redução' dos ganhos com a indústria bélica da guerra fria e dos avanços científicos". (SOUZA; CLARK, 2008, p. 72).

Para Fernando Aguillar (2009, p.xii) a histórica dualidade entre os modelos de desenvolvimento ("desenvolvimento liberal" e "desenvolvimento intervencionista") indica que os instrumentos de ação do Estado na economia operam necessariamente em uma lógica pendular.

Em resumo, pode-se afirmar que a temática do "desenvolvimento" sempre ocupou um lugar de destaque na doutrina jus-economicista. De fato, a gramática do desenvolvimento (seja intervencionista ou neoliberal) influenciou diretamente no arcabouço institucional de mecanismos jurídicos de intervenção e, consequentemente, na própria constituição do Direito Econômico.

Há outros autores, entretanto, que enfatizam o desenvolvimento como fundamento de legitimidade dos mecanismos de regulação jurídica do processo econômico. Trata-se aqui de compreender que, em regra, o desenvolvimento econômico-social constitui nada menos que o fundamento de legitimidade das técnicas interventivas (intervenção direta ou indireta). De certo modo, autores clássicos da disciplina sempre se valeram da temática do desenvolvimento como uma categoria central no fundamento das ações do Estado sobre a economia, tal como se percebe nos trabalhos de Grau e Albino de Souza. Atualmente, as investigações de Gilberto Bercovici, ao retornarem ao tema da relação entre direito e subdesenvolvimento em Celso Furtado, tem resgatado essa tradição.

Ao longo de sua vasta obra, Washington Albino de Souza (2002, 2005) compreendeu o desenvolvimento como a "quebra do equilíbrio" na qual as estruturas econômicas e sociais de um país são alteradas, de modo a provocar a ruptura com um estado de estagnação (SOUZA, 2005, p. 399). Nesse sentido, o desenvolvimento surge como o principal parâmetro de legitimidade da atuação e intervenção do Estado na economia.

Em 1984, por exemplo, ao comentar sobre o "desenvolvimento econômico" como um dos princípios da ordem econômica constitucional então vigente, Washington Albino de Souza (2002) afirma que: "Toda a fundamentação

constitucional de uma política de transformações estruturais aí deverá repousar". E continua o autor mineiro: "Efetivamente, se não um, pelo menos o mais eloqüente dos dados definidores do desenvolvimento econômico é a transformação das estruturas existentes, quer pela sua maior dinamização, quer pela modificação e substituição". (SOUZA, 2002, p. 65).

Em linha de raciocínio idêntica, Modesto Carvalhosa (1972) conceitua o desenvolvimento econômico nacional como o princípio no qual se fundamenta toda a atuação do Estado (Legislativo, Judiciário e Executivo), bem como o arcabouço legal e institucional dele proveniente. (CARVALHOSA, 1972, p. 10).

Eros Roberto Grau (2008) anota que o "desenvolvimento nacional" constitui um dos objetivos da República (art.3, II), de modo que cabe ao Estado e à sociedade a implementação de políticas públicas que visam concretizar esse mandamento constitucional. Nota-se que o autor paulista, influenciado pelo dirigismo constitucional de Canotilho e a teoria dos princípios de Dworkin, propõe afirmar que os objetivos da República - dentre eles, o "desenvolvimento nacional" - deve ser compreendido como norma-objetivo de um constitucionalismo conformador. (GRAU, 2008, p. 688)

Gilberto Bercovici (2011) tem buscado, ao longo dos últimos anos, desenvolver interessantes argumentações sobre o desenvolvimento como fundamento de legitimidade dos instrumentos de intervenção do Estado na economia à luz da teoria econômica de Celso Furtado. Na visão de Bercovici (2011a), a obra de Celso Furtado deixa como legado uma série de reflexões importantes aos estudiosos do Direito Econômico, sendo que o "Desafio Furtadiano" consiste em compreender como o papel do Estado - e de suas respectivas políticas econômicas interventivas, na superação do subdesenvolvimento nacional[5].

[5] Em evento em homenagem ao pensador Celso Furtado na Faculdade de Direito do Largo São Francisco, Gilberto Bercovici (2014), assim explica a evolução de seu projeto de pesquisa furtadiano: "A partir de uma reflexão do Prof. Fábio Comparato que o Direito Econômico é o Direito que, dentre outras coisas, instrumentaliza a política econômica do Estado. Sim, mas qual a política econômica do Estado? Como o Direito deve organizar essa política econômica do Estado brasileiro? Aí veio a iluminação da obra de Celso Furtado. O Estado brasileiro é um Estado subdesenvolvido, vivemos em um processo de tentar romper o subdesenvolvimento. Se o Direito Econômico é um Direito, como diz o professor Fábio, que instrumentaliza nossa política econômica, o que ele tem que instrumentalizar na verdade? O Direito deve instrumentalizar justamente a superação do subdesenvolvimento."

2.2.2 Direito Econômico e o não-lugar das comunidades tradicionais e suas formas de organização econômica

Após uma rápida revisão no estado da arte de nossa disciplina, resta claro que a abordagem do Direito Econômico é omissa no que se refere à relação entre o desenvolvimento econ}omico e as comunidades tradicionais. Em alguma medida, tal postura é resultado de um grave déficit: em regra, o Direito Econômico considera que o “fenômeno econômico” é sinônimo de relações mercantis capitalistas.

A adoção desse pressuposto - seguido integralmente pelos doutrinadores do Direito Econômico - inviabiliza qualquer reflexão sobre a diversidade das formas de organização econômica e social das comunidades tradicionais. Apesar de estarem inseridas ativamente no processo economia, as comunidades tradicionais não são contempladas em qualquer tipo de reflexão teórica ou empírica dessa área do conhecimento.

O projeto democrático de nossa Constituição - vale lembrar - afirma-se a partir da refutação da homogeneização do corpus social e, consequentemente, o reconhecimento da pluralidade das formas de organização da ordem societária. Nesse sentido, a diversidade das formas de reprodução econômica e social (apropriação dos recursos comuns, gestão da propriedade, preservação do conhecimento tradicional, inserção diferenciada no mercado mercantil) constitui um importante espaço de constitucionalidade a ser preservado e defendido pelas instituições e sociedade civil brasileira.

O diagnóstico crítico da presente tese inicia-se, portanto, em afirmar que o não-lugar comunidades tradicionais constitui um grave déficit teórico e que, portanto, carece de imediata reflexão aprofundada.

A hipótese levantada nesse diagnóstico é que se torna imprescindível propor uma reflexão sobre os limites e as potencialidades do “desenvolvimento” como categoria da modernidade. De forma mais clara: adota-se aqui a premissa de que a ausência de uma reflexão profunda sobre a modernidade é a causa principal da omissão do Direito Econômico no reconhecimento das formas de organização econômica das comunidades tradicionais.

2.3 Desenvolvimento como categoria da modernidade

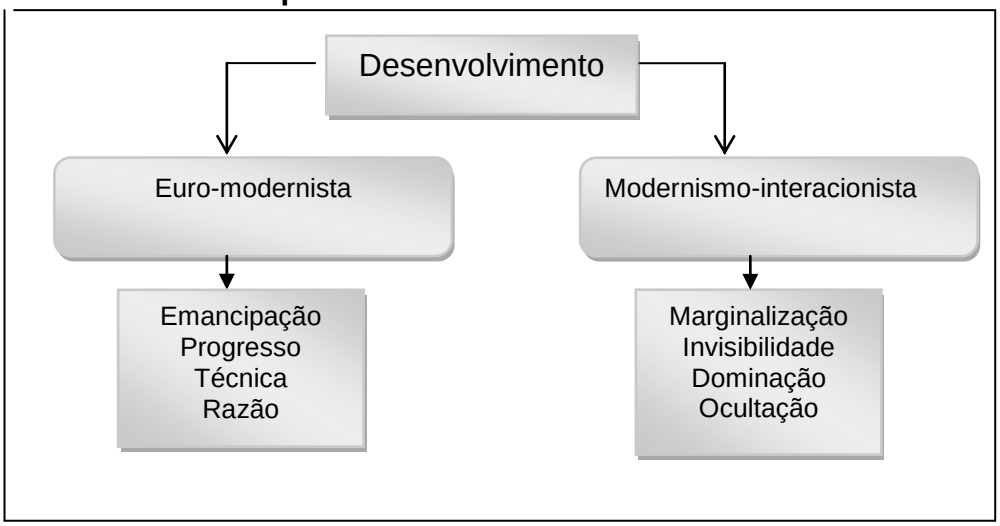
O desenvolvimento constitui um signo aberto e, portanto, sujeito a intensa disputa entre diversas agremiações políticas, grupos privados e setores da sociedade civil. Afinal, pode-se defender, legitimamente, que as forças livres do mercado viabilizam as condições para um pleno desenvolvimento econômico-social. Doutro lado, pode-se argumentar que o desenvolvimento depende, invariavelmente, de uma efetiva ação distributiva do Estado. Em síntese, o debate sobre o desenvolvimento constitui, em larga medida, uma disputa sobre a capacidade de dizer o que é desenvolvimento e quais atores econômicos e políticos são responsáveis pela sua execução.

O objetivo da presente secção não é analisar o desenvolvimento sob a perspectiva econômica. Ao contrário, pretende-se aqui uma anatomia da relação entre desenvolvimento e modernidade. Para fins desse trabalho, o tema "Modernidade" será estudado e sistematizado a partir de duas grandes tradições do pensamento social: de um lado, autores que refletem sobre a contextualização espaço-temporal da modernidade como expressão de uma manifestação histórica européia desenvolvida a partir do século XV. Pretendo denominar esse grupo de euro-modernistas; doutro lado, os pensadores que analisam a questão espaço-temporal segundo uma premissa relacional, na qual a modernidade é compreendida como uma manifestação histórica eurocêntrica e que impôs ao restante do mundo uma condição periférica e marginalizada. Devido a ênfase ao aspecto da modernidade como relação entre dominantes e dominados, proponho o nome de modernismo-interacionista.

Pretendo, portanto, analisar a categoria "desenvolvimento" a partir de duas diferentes lentes das teorias da modernidade. A primeira lente, a euro-modernista, relaciona a ideia de desenvolvimento com algumas ideias fundantes do pensamento ocidental: emancipação, razão, progresso, técnica. Nesta perspectiva, o desenvolvimento constitui um dos principais legados da modernidade, uma vez que permitiu a mobilidade social e a autonomia do sujeito em face a estrutura rígida dos tempos pré-modernos. A segunda lente, o modernismo-interacionista, apresenta uma interpretação radicalmente oposta. Para os interacionistas, o traço marcante da modernidade é a invisibilidade social. A reflexão sobre o fenômeno desenvolvimentista, portanto, não estará preocupada em enfatizar os ganhos de

bem-estar coletivo, mas o inaceitável processo de ocultação do Outro.

Esquema 2 - Desenvolvimento



Fonte: Elaborado pelo autor

Parece-me que esse tipo de reflexão pode contribuir na compreensão sobre as causas primeiras da omissão do Direito Econômico no reconhecimento das formas de organização econômica das comunidades tradicionais.

2.3.1 Emancipação e Modernidade à luz da tradição do euro-modernismo

2.3.1.1 Emancipação e Modernidade na visão clássica: a origem do euro-modernismo

A concepção euro-modernista é a tradição de pensamento social e filosófico que primeiro se propõe a compreender a modernidade como um fenômeno de investigação próprio e autônomo. A gênese da matriz euro-modernista é plural e multifacetada, sendo temerário indicar um texto seminal ou um autor precursor no debate acerca da natureza da modernidade. Pode-se identificar tão-somente autores que contribuíram decisivamente na construção dos fundamentos da interpretação euro-modernista.

Uma corrente da tradição do pensamento sociológico e filosófico ocidental considera a emancipação como a principal categoria da modernidade. A emancipação pode ser compreendida como um projeto racional individual - tal como em Kant (1985) - ou como um programa coletivo centrado em um sujeito histórico

determinado - é o caso da emancipação social por meio da ascensão da classe proletária em Marx.

Em 1783, o jornal alemão *Berlinische Monatschrift* reproduz um contundente ensaio de Immanuel Kant denominado "Resposta à Pergunta: Que é esclarecimento?" (KANT, 1985). Apesar de sua natureza política, o texto representa um importante marco na compreensão do papel da razão no processo emancipatório do indivíduo, na medida em que o filósofo se propõe a convocar o leitor a uma tormentosa e árdua empreitada: fazer uso da própria razão como instrumento de libertação do individuo.

Na visão de Immanuel Kant (1985) somente o Esclarecimento (*Aufklarung*) é capaz de libertar o homem de sua menoridade, isto é, a faculdade do sujeito de se autodeterminar e desembaraçar-se de quaisquer obstáculos externos. Na célebre frase inicial do texto, afirma:

> Esclarecimento [Aufklärung] é a saída do homem de sua menoridade da qual ele próprio é culpado. A menoridade é a incapacidade de fazer uso de seu entendimento sem a direção de outro indivíduo. O homem é o próprio culpado dessa menoridade se a causa dela não se encontra na falta de entendimento, mas na falta de decisão e coragem de servir-se de si mesmo sem a direção de outrem. Sapereaude! Tem coragem de fazer uso de teu próprio entendimento, tal é o lema do esclarecimento (KANT, 1985, p.100).

A tradução do termo em alemão "*Aufklärung"* é fruto de inúmeras controvérsias, em razão da multiplicidade de sentidos e possibilidades hermenêuticas. Floriano de Souza Fernandes[6] adverte que, diferentemente de outras propostas de traduções ("Iluminismo", "Ilustração", "filosofia das luzes", "época das luzes"), o termo "Esclarecimento" indica um traço essencial da expressão "*Aufklärung"*, a ideia de se constituir como *processo* "que a razão humana efetua por si mesma para sair do estado que Kant chama de menoridade, a submissão do pensamento individual ou de um povo a um poder tutelar alheio". (KANT, 1985, p.100).

Joel Thiago Klein (2009), procura apresentar uma construção do significado de "*Aufklärung"* por meio da identificação de uma dualidade no próprio texto kantiano. Para o autor, o "esclarecimento" pode ser compreendido em uma dupla dimensão, a subjetiva e objetiva: no primeiro caso, "esclarecimento" diz respeito ao

6 Tradutor do texto de Kant "Resposta à pergunta: Que é Esclarecimento? (Auflarung)" utilizada no presente trabalho.

indivíduo e sua faculdade de fazer uso da própria razão para se desvencilhar de uma sujeição externa; no segundo, o “esclarecimento” significa a atribuição historicamente objetivada, a Europa das luzes do século XVIII. Para o autor, entretanto, as dimensões subjetiva e objetiva de “*Aufklärung”* estão interligadas pelo denominado “uso público da razão”, conceito kantiano responsável pela conexão entre a esfera privada e a esfera pública. (KLEIN, 2009, p. 212).

Para Kant (1985), a nociva condição de “menoridade”, isto é, a permanência em um estado heterônomo de tutela ou subordinação, não é fruto das condições materiais ou históricas do sujeito. Evidentemente, o filósofo alemão está preocupado com as condições de possibilidade de concretização do projeto “*Aufklärung”,* mas identifica na *liberdade* - e somente nela - o estado no qual o individuo pode se livrar do jugo das inclinações passionais ou da condução da própria ação por terceiros.

Aos olhos de Kant, os homens não se libertam da menoridade em razão da ausência de coragem. Daí a veemência da convocação do filósofo aos seus pares: *Sapere aude*! Ouse saber ! Ouse conhecer ! Em sentido estritamente kantiano: Ouse fazer uso da razão para se autodeterminar !

Ao enfatizar a preguiça e a covardia como causas principais da menoridade, Immanuel Kant (1985) afirma:

> É tão cômodo ser menor. Se eu tenho um livro que faz as vezes do meu entendimento, um diretor espiritual que por mim consciência, um médico que por mim decide a respeito da minha dieta, etc., então não preciso de esforçar-me eu mesmo. Não tenho a necessidade de pensar, quando posso simplesmente pagar; outros se encarregarão em meu lugar dos negócios desagradáveis. A imensa maioria da humanidade (inclusive todo o belo sexto) considera a passagem à maioridade difícil e além do mais perigosa, porque aqueles tutores tomaram de bom grado a supervisão dela. (KANT, 1985, p. 100-101)

Torna-se fundamental ressaltar, para fins do presente trabalho, a posição de centralidade do indivíduo no processo de emancipação. No texto, o filósofo alemão afirma que o processo de esclarecimento é uma atividade exclusiva do indivíduo racional. Nessa perspectiva, então, poder-se-ia propor o seguinte questionamento: o esclarecimento pode ser alcançado pela ação coletiva?

O filósofo de Königsberg percebe claramente a dificuldade do indivíduo de se desprender da menoridade, nela permanecendo em decorrência dos fortes hábitos e costume. Em relação à possibilidade de esclarecimento pela ação da coletividade,

Immanuel Kant (1985) afirma que os sujeitos dotados de pensamento próprio têm a faculdade de disseminar o valor cada indivíduo e sua respectiva capacidade de exercer racionalmente a emancipação. Entretanto, fiel à tradição racional-individualista, adverte para os limites da potencialidade da ação coletiva emancipatória.

> Que porém um público se esclareça (aufkläre) a si mesmo é perfeitamente possível; mas que isso, se lhe for dada a liberdade, é quase inevitável. [...] Uma revolução poderá talvez realizar a queda do despotismo pessoal ou da opressão ávida de lucros ou de domínios, porém nunca produzirá a verdadeira reforma do modo de pensar. Apenas novos preceitos, assim como os velhos, servirão como cintas para conduzir a grande massa destituída de pensamento. (KANT, 1985, p.102-104).

A emancipação coletiva não será materializada pela ação exclusiva do Estado. Ao contrário, o príncipe esclarecido é aquele que garante ao súdito a utilização plena da própria razão, isto é, a liberdade para se desvencilhar da menoridade. Immanuel Kant (1985, p. 112) cita o exemplo da ação do governo na questão religiosa. Para o filósofo, os sacerdotes, afiançados pelo príncipe esclarecido, podem apresentar suas ideias livremente aos súditos. Ao governo prussiano, portanto, cabe garantir um estado de ordem e tranquilidade pública que viabilize o uso público da razão por cada indivíduo.

Evidentemente, a tradição racional-individualista kantiana não está isenta de críticas. No final do século XX, Michel Foucault (1978) apresenta uma interessante proposta de diálogo crítico acerca do projeto emancipatório de Kant. Nessa perspectiva, o pensador francês reflete não sobre o conceito de esclarecimento, mas acerca da historicidade da própria constituição do *Aufklärung.*

Em 27 de maio de 1978, Michel Foucault apresenta a Conferência “Qu’est-ce que la Critique? [Critique et Aufklärung]” diante da Sociedade Francesa de Filosofia. Na Conferência, Foucault reconhece a relevância da complexa empreitada proposta por Kant, inclusive pela importância da estética textual jornalística como instrumento de divulgação das ideias filosóficas.

Diferentemente da concepção kantiana do *Aufklärung* - um interesse fundado basicamente nas condições para o exercício pleno da autonomia por meio da razão - Foucault pretende lançar luzes a partir de uma nova perspectiva. Para o pensador francês, a questão fundamental é buscar compreender a relação entre o *Aufklärung* e a limitação imposta pela historicidade do próprio conhecer. Nas palavras do

próprio autor Michel Foucault (1978)

> Penso igualmente (e aí seria um estudo a fazer, sem dúvida) que as análises da história das ciências, toda essa problematização da história das ciências (que, ela também, se enraíza sem dúvida na fenomenologia, que na França seguiu por Cavaillès, por Bachelard, por Georges Canguilhem, toda uma outra história), me parece que o problema histórico da historicidade das ciências não está sem ter algumas relações e analogias, sem fazer até um certo ponto eco, a esse problema da constituição do sentido: como nasce, como se forma essa racionalidade, a partir de que coisa que é absolutamente outro? Eis a recíproca e o inverso do problema da Aufklärung: o que faz com que a racionalização conduza ao furor do poder? (FOUCAULT, 1978, p. 47).

Indaga Michel Foucault (1978), portanto, sobre a problematização da constituição e os próprios limites histórico do *Aufklärung* em um contexto de reflexão sobre a relação entre poder e saber. A historicidade do saber cientificamente positivado - análise que não faz parte das preocupações de Kant - relaciona-se com um cenário de “estruturas de coerção” do próprio “saber” e, portanto, com um posicionamento crítico sobre os limites contingenciais da própria força matriz da razão emancipatória do sujeito ou nas palavras do próprio Foucault das relações entre poder, verdade e sujeito.

Ainda que se reconheça a validade da crítica foucaultiana, o certo é que a proposta kantiana de *Aufklärung* representou um marco na tradição filosófica moderna. Em larga medida, as matrizes filosóficas pós-kantianas buscaram a negação da aposta de Kant no sujeito racional, tal como em Marx, Nietzsche e Freud ou na renovação intersubjetiva do projeto de *Aufklärung* por meio da ética discursiva, tal como em Habermas e Apel.

Diferentemente Immanuel Kant, a obra de Karl Marx representa um olhar distinto sobre a relação entre a emancipação e a modernidade. De fato, os trabalhos de Marx simbolizam uma proposta de interpretação radicalmente crítica da nascente sociedade industrial. É bem verdade que os socialistas utópicos como Saint-Simon (1760-1825), François-Charles Fourier (1722-1837) e Robert Owen (1771-1858) apresentaram propostas de ordens societárias alternativas ao modelo industrial-burguês então vigente. Para Marx, no entanto, a visão desses autores deve ser integralmente rejeitada, na medida em que a concepção utópica de organização social-política apresenta-se desenraizada das condições materiais do desenvolvimento histórico de uma sociedade.

A leitura de Marx sobre a modernidade é resultado de uma visão que opta pela “economia política” como lente teórica referencial de análise da sociedade. Marx propõe, entretanto, uma lente de interpretação que visa problematizar as categorias construídas pelos clássicos da economia política. Daí o surgimento da expressão “economia política crítica” em Marx. De fato, Adam Smith e David Ricardo naturalizaram a ordem econômica vigente, na medida em que pretendiam desvelar racionalmente as categorias econômicas fundamentais, tais como trabalho, salário, produção, repartição da renda e o consumo. Ao contrário, o pensador de Trier examinará as categorias econômicas - e suas implicações na sociedade industrial - por meio de uma compreensão histórica e dinâmica da formação do modo de produção capitalista.

De modo geral, a concepção da ordem societária moderna em Marx possui na ideia de “conflito social” a sua principal categoria analítica. A sociedade moderna constitui um modelo de organização fundado, essencialmente, no embate social. Esse violento enfrentamento não é fruto de um estado de natureza, mas decorrente do emergente modelo de produção moderno: o capitalismo. A obra representativa dessa visão é, sem dúvida alguma, o “Manifesto do Partido Comunista” de Karl Marx e Frederich Engels (2006). A modernidade não é apenas o tema da obra - afinal, a dupla pretendia descrever as condições históricas de formação da sociedade capitalista - mas representa também um símbolo emblemático do próprio discurso da modernidade, na medida em que carrega o espírito de ruptura com a ordem societária vigente.

A reflexão do *Manifesto* é transversalmente cortada pela ideia central de conflito entre a classe burguesa e a proletária. A sociedade moderna - ou melhor, a ordem societária burguesa - não é compreendida como uma organização coesa e equilibrada, mas um sistema instável, no qual o conflito se maximiza de acordo com o desenvolvimento das forças produtivas. Nessa perspectiva, Marx e Engels passam a compreender as instituições modernas estritamente através da lente do conflito de classe. A interpretação de Estado representa um exemplo da leitura de Marx sobre os elementos fundadores da modernidade.

O Estado, como configuração institucional moderna, assume um caráter essencialmente classista, de modo atuar como um instrumento de opressão da classe proletária e promoção dos interesses da classe burguesa. Nas célebres palavras dos autores, o “governo moderno é apenas um comitê para gerir os

negócios comuns de toda a burguesia”. (MARX; ENGELS, 2006, p. 35).

A leitura marxista de Estado proporcionou o desenvolvimento de “teorizações materialista do Estado”, segundo a qual a organização estatal deve ser compreendida como a manifestação das complexas relações e estruturas de produção e não como um ente ou uma categoria abstrata, tal como, por exemplo, está presente na visão normativa kelseniana de Estado.

Além da ideia de “conflito social” como uma referência na interpretação da modernidade, Karl Marx buscou interpretar o sentido da emancipação na modernidade. O século XVIII consolidou a ideia segundo a qual a emancipação do sujeito dependia, fundamentalmente, do pleno uso da razão. De acordo com essa perspectiva, estruturada basicamente a partir do corpus kantiano, a razão é a faculdade que permite o indivíduo liberta-se de sua menoridade. Kant, como um filósofo expoente do Iluminismo e da Revolução Francesa, não foi capaz de enxergar na coletividade qualquer função emancipatória.

O século XIX, entretanto, representa uma alteração substancial nos pressupostos teóricos da tradição racional-individualista. Uma ruptura que diz respeito ao modo como se desenvolve a dinâmica da ação emancipatória, bem como a posição dos “sujeitos responsáveis” pela operação desse processo.

Marx foi pensador fundamental na construção da tradição emancipatória-coletivista. Influenciado pelas condições históricas de seu tempo, o pensador alemão analisou a capacidade de emancipação social a partir de um contexto de aprofundamento da divisão do trabalho, precarização das condições econômicas do trabalhador e coisificação do sujeito nas relações laborais.

Se em Kant, a visão emancipatória relaciona-se com a capacidade do sujeito isolado em livrar-se racionalmente da menoridade, em Marx o processo de libertação da opressão material seria conduzido pela ação da coletividade, em especial, da classe trabalhadora. Nesse contexto, entendo ser pertinente esclarecer o modo como Marx buscará eleger a classe trabalhadora como sujeito histórico revolucionário.

Em seus primeiros escritos, na posição de redator do jornal *Gazeta* Renana, Marx não vislumbra na classe trabalhadora a posição de um ator emancipatório de toda a sociedade. É o caso, por exemplo, do célebre artigo “"Debates Acerca da Lei Sobre o Furto de Lenha"” publicado pelo Jornal de 1842. No texto, Marx critica

duramente a nova lei promulgada pela Dieta de Renânia que impunha severas penas aos despossuídos que adentrassem em direção aos bosques privados visando recolher os restolhos de lenha, galhos e gravetos.

Nesses escritos iniciais, Marx denuncia o modo como a atuação parlamentar está umbilicalmente comprometida com os interesses privados dos proprietários dos bosques e florestas. Em contraposição ao Direito legislado pela cooptada casa legislativa de Renânia, Marx evoca as normas consuetudinárias como uma ordem axiológica capaz de excluir a aplicação da “Lei Sobre o Furto de Lenha”. O Direito Consuetudinário, na visão do jovem Marx, não se constitui um direito costumeiro local, mas um “direito universal dos pobres”, isto é, um direito proveniente da massa despossuída e oprimida em termos econômicos e políticos.

Aos olhos do redator do jornal *Gazeta* Renana, a instrumentalização do Estado pelos proprietários privados dos bosques resultaria em uma grave e sistemática violência contra os interesses dos camponeses. Nesse sentido, em sua fase inicial, o pensador não concebe os trabalhadores rurais como uma classe objetivamente situada em um dos polos da estratificação social, mas sim como um agrupamento social desprovido de força política e poderio econômico.

Michel Löwy (2010), ao interpretar o referido texto, recorda que a expressão alemã *Leiden* - utilizada por Marx para designar os pobres - possui uma dupla conotação: pode ser entendida como “sofrimento”, bem como “passividade”. Nas palavras do autor “Marx vê a miséria social em 1842 não como um fermento da revolta emancipadora, mas como um objeto (Gegenstand), uma situação (Zustand) que seria preciso reconhecer e à qual o Estado deveria prestar auxílio” (LÖWY, 2010, p. 18).

A grande virada do pensamento de Marx ocorre a partir da elaboração dos textos “Crítica da Filosofia do Direito de Hegel” e a “Crítica da Filosofia do Direito de Hegel - Introdução” publicados em 1843 e 1844 respectivamente. Enquanto no primeiro texto Marx propõe um severo ataque ao modelo hegeliano de Estado, no segundo o propósito do autor consiste em desvelar um grupo social apto a empreender o projeto de emancipação humana universal: no dito “espaço territorial germânico” do século XIX, Marx identifica no proletariado a classe privilegiada como representante universal da sociedade no processo de emancipação humana. (Marx, 2013, p. 162).

Ao delimitar a ênfase do “conflito social” e a ideia de “emancipação” em Marx, não pretendo afirmar que Durkheim e Weber não reconheçam a importância do choque e do enfrentamento da relação capital-trabalho como um elemento constitutivo no século XIX, mas que a “chave de leitura” da modernidade seria encontrada em componentes diversos, tais como a racionalização do mundo em Weber[7] e a “divisão social do trabalho” em Durkheim[8].

---

[7] A rica obra de Max Weber constitui outro importante marco referencial leitura sociológica acerca das potencialidades e contradições da sociedade moderna. No ambiente acadêmico do final do século XIX, Weber, pensador de vasta erudição e sólida formação histórica, destaca-se pelo enfrentamento ao positivismo sociológico de Auguste Comte (1789-1857) e a interpretação proposta por Marx, considerada por muitos como estritamente economicista. Na visão de Weber, o principal elemento caracterizador do projeto da modernidade é o processo de racionalização do mundo. Com essa categorização, Weber quer chamar a atenção para um processo de expansão e totalização da racionalidade em todas as esferas da vida, isto é, como o modelo de razão técnica afirma-se como instrumento de dominação do mundo da política, economia, religião e da cultura ocidental. Nessa perspectiva, Weber propõe a “racionalização do mundo” como o fio condutor hermenêutico da moderna civilização ocidental. Em “A ética protestante e o espírito do capitalismo”, Weber (2003) propõe analisar como a relação entre um tipo de ação religiosa específica e o desenvolvimento do modo de produção capitalista. Na qualidade de um dos fundadores da sociologia da religião, Weber sugere que a religião não deve ser compreendida apenas um fato social isolado, mas como fenômeno decorrente da racionalização da modernidade. O objeto de investigação de Weber é a interdependência entre a expansiva e dominante racionalidade capitalista e a ordem de valores que a fundamentam em uma ordem social, ou seja, compreender a relação entre a instrumentalização racional do capitalista e uma ética capaz de valorizar e legitimar a vocação para o labor metódico e disciplinado do comerciante moderno. Diferentemente de Marx, Weber não se interessa pela investigação das especificidades e contradições do modo de produção capitalista (esse parece ser exatamente o projeto de Marx, ao indicar, por exemplo, a mercadoria e a alienação como características marcantes da sociedade moderna). Weber está interessando em pesquisar a interdependência entre um ethos moderno e o modo especifico de ação social do comerciante capitalista. O pressuposto objetivo a partir do qual Weber buscará analisar uma ética legitimadora da racionalidade econômica moderna consiste no fato de que os comerciantes e detentores do capital, em sua grande maioria, se constituírem de filiados ao protestantismo. Nas palavras do autor: “Um simples olhar às estatísticas ocupacionais de qualquer país de composição religiosa mista mostrará, com notável freqüência, uma situação que muitas vezes provocou discussões na imprensa e literatura católica e nos congressos católicos, sobretudo na Alemanha: o fato de que os homens de negócio e donos do capital, assim como os trabalhadores mais especializados e o pessoal habilitado técnica e comercialmente das modernas empresas é predominantemente protestante”. (WEBER, 2003, p. 37).

[8] A vida e obra de Émile Durkheim estão profundamente associadas ao tormentoso quadro político do século XIX. A ascensão econômica da classe burguesa e a ausência de legitimidade política da Nobreza e Clero resultaram, como se sabe, em uma forte onda liberal-revolucionária na França: a revolução burguesa de 1789, a revolução de 1830, a Primavera dos Povos em 1848 e, por fim a Comuna de Paris em 1871. Ademais, o final do século XIX representaria o período de consolidação da 2ª Revolução Industrial, a expansão da produção em massa e o aprofundamento do processo de racionalização do processo de produção capitalista. O declínio dos valores, preconceitos e crenças da antiga sociedade e a consolidação de um novo regime societário repercutiriam na relação entre modo de organização comunitário e a interpretação científica desses fenômenos. Na visão de Durkheim, a adequada compreensão sobre a radical ruptura da ordem econômica, social e política até então vigente e, consequentemente, a solidificação de uma emergente sociedade industrial dependeriam de uma nova proposta de investigação científica metódica. A sociologia apresenta-se, portanto, como uma nova ciência para uma nova sociedade. Ao mirar seus olhos aos problemas e disfuncionalidades da Modernidade, Durkheim observa com preocupação as formas de desintegração das instituições comunitárias. Na posição de um dos fundadores da tradição funcionalista, Durkheim pretende investigar as patologias da sociedade moderna e em que medida

Na sociologia clássica, a visão euro-modernista é representada pelas ideias, por exemplo, de Marx, Durkheim e Weber. A tríade clássica das Ciências Sociais possui uma relevância decisiva na construção de uma “teoria da Modernidade”, na medida em que buscam decifrar os elementos formadores da nova ordem societária. No alto do final do século XIX, os pais fundadores das Ciências Sociais foram capazes de projetar hipóteses sobre os novos fenômenos da sociedade européia, tais como a desintegração social, a racionalização das relações sociais, a expansão do poder burocrático, a nova lógica mercantil e a coisificação do humano.

2.3.1.2 Emancipação e Modernidade: a visão contemporânea

A visão de Giddens (1991) é merecedora de nota entre os euro-modernistas contemporâneos. Aos olhos do autor, a modernidade reflete uma nova ordem societária que emerge na Europa no século XVII e provoca uma ruptura com o tradicional modo de organização das instituições públicas e privadas. Nas palavras do autor, “modernidade refere-se a estilo, costume de vida ou organização social que emergiram na Europa a partir do século XVII e que ulteriormente se tornaram mais ou menos mundiais em sua influencia” (GIDDENS, 1991, p. 11). A interpretação descontinuísta de Giddens sugere a ideia da modernidade como uma ruptura com a antiga ordem tradicional, pois suas radicais transformações

---

tais instituições devem exercer a sua função de integração e coesão social. Na visão de Durkheim, a unidade e aglutinação do tecido social serão determinadas pelo nível de intensidade da consciência coletiva (valores e crenças comum) de uma comunidade. O sociólogo francês anota uma importante diferenciação entre as origens de coesão nas sociedades pré-capitalistas e sociedades industriais. No primeiro caso, denominada de solidariedade orgânica, a união da coletividade é justificada em razão de um alto grau de homogeneidade de valores comuns aos indivíduos e, portanto, uma forte extensão da consciência coletiva. A razão principal da coesão social é a consolidação de um sólido bloco monolítico de crenças que determina, em grande medida, a orientação da ação individual. (DURKHEIM, 1999, p.83). Nas sociedades industriais, por sua vez, o tipo de solidariedade desenvolvida é de natureza orgânica. O aumento considerável do nível de complexidade e especialidade resulta em um modelo de coesão social diferenciado, isto é, fundamentado essencialmente na divisão social do trabalho. De fato, na solidariedade orgânica a diluição da homogeneidade de crenças comuns resulta em um maior nível de autonomia e individualismo de cada membro a sociedade. A solidariedade nesse caso independe de valores comuns, mas da co-dependência existente entre cada indivíduo, tal como materializado em “linha de produção” na qual cada agente cumpre uma determinada função na fábrica. (DURKHEIM, 1999, p. 283). Na sociedade industrial moderna, portanto, a divisão social do trabalho desempenha uma função de estabilização e manutenção da ordem. Percebe-se nitidamente que Marx e Durkheim adotam posições diametralmente opostas na construção do significado da noção de divisão social do trabalho na sociedade moderna. Para o primeiro, a divisão social do trabalho resulta na alienação do trabalhador, isto é, uma cisão e, consequentemente, um estranhamento entre o trabalhador e o processo/produto decorrente da produção de mercadorias. Para Durkheim, ao contrário, a divisão social do trabalho representa o fundamento para a coesão na sociedade industrial moderna.

societárias representam o surgimento de instituições até então inexistente na história da humanidade (GIDDENS, 1991, p. 14).

Diferentemente do sociólogo inglês, Marshall Berman (2007), em sua obra, “Tudo que é sólido desmancha no ar”, buscará captar a essência do que ele denomina de “experiência vital”, ou seja, a modernidade como a “experiência de tempo e espaço, de si e dos outros, das possibilidades e perigos da vida - que é compartilhada por homens e mulheres em todo o mundo, hoje.” (BERMAN, 2007, p. 24). Nesse sentido, o autor propõe a periodização histórica da modernidade em três grandes fases.

A primeira fase da modernidade estaria compreendida entre o início do século XVI e o final do século XVIII; nesse período inaugural, segundo o autor, os indivíduos se sentem desordenados em razão das novas experiências e possibilidades apresentadas pelo novo mundo. A sensação de vertigem do primeiro homem moderno é plenamente justificada pelas grandes rupturas dessa fase. (BERMAN, 2007, p. 25)

O segundo grande período da modernidade é marcado pela conturbada fase revolucionária de 1790 na Europa. A Revolução, em seu sentido sócio-político, significa a subversão, por meio da força e violência, de um modelo organizacional de sociedade e valores constituídos, de modo a instituir uma nova ordem institucional[9]. É interessante observar que Berman (2007, p. 26) chama a atenção para o sentimento dúbio e contraditório que assola a mente do indivíduo do século XIX, pois, apesar de conviver com o surgimento de uma nova ordem social, ainda compartilhar com seus pares as práticas e valores dominantes do Antigo Regime.

---

[9] O cientista político italiano Gianfranco Pasquino, ao analisar a origem do conceito da expressão, afirma que o conceito de Revolução era desconhecido dos filósofos do mundo antigo (Platão, Aristóteles) e dos pensadores romanos. Nas palavras de Gianfranco Pasquino (2007, p.1123) “A palavra Revolução foi criada exatamente na Renascença, numa referência ao lento, regular e cíclico movimento de estrelas, como a indicar que as mudanças políticas não se podem apartar de ‘leis’ universais e implícitas. É no século XVII que a palavra vem a ser usada como termo propriamente político, para indicar o retorno a um estado antecedente de coisas, a uma ordem preestabelecida que foi perturbada; a Revolução inglesa de 1688-1689 representa, com efeito, o fim de um longo período, também marcado pela guerra civil, e a restauração da monarquia. [...] É justamente durante a Revolução Francesa que se verifica uma mudança decisiva no significado do conceito de Revolução, mudança aliás já implícita nas formulações teóricas dos iluminista, de que se haviam nutrido muito dos líderes dessa Revolução: de mera restauração de uma ordem perturbada pelas autoridades, se passa à fé na possibilidade de criação de uma ordem nova; da busca da liberdade nas velhas instituições, se passa à criação de novos instrumentos de liberdade; enfim, é a razão que se ergue contra a tradição ao legislar uma constituição que assegurasse não só a liberdade, mas trouxesse também a felicidade do povo. A ruptura com o passo não poderia ser mais completa.”.

Por fim, o terceiro período da modernidade é representado pelo século XX e se caracteriza pela expansão e consolidação do modo de vida moderno em todo o mundo. Marshall Berman (2007, p. 27) ressalta, contudo, que essa radicalização da experiência moderna, potencializada atualmente pelas novas tecnologias, resulta em uma fragmentação de praticas sociais e o esfacelamento de valores monoliticamente compartilhados pelo corpus social.

A obra de Jurgen Habermas (2002), em particular seu “Discurso Filosófico da Modernidade”, também deve ser considerada como uma das principais representantes da concepção euro-modernista. O pensador alemão, ao identificar a modernidade como o modo de compreensão do mundo fundada a partir do século XV, propõe um resgate do projeto emancipatório da modernidade.

Jurgen Habermas (2002), apoiando-se na tradição Iluminista, sugere uma interpretação da modernidade apta a incorporar - e ao mesmo tempo superar criticamente - o legado de Kant e de Hegel. Do primeiro, herda-se a centralidade da razão crítica (no âmbito epistemológico, moral e estético) como um juízo supremo da civilização ocidental; do segundo, a modernidade como um novo tempo caracterizado pela descoberta da “liberdade da subjetividade”, isto é, um mundo fundado na singularidade e reflexividade autônoma (HABERMAS, 2002, p. 25; 28-29).

2.4 Breve conclusão: as ideias fundamentes da tradição euro-modernista

Ao lado de emancipação (política e econômica), a modernidade é alicerçada a partir de outros pilares fundamentais do pensamento ocidental, tais como, progresso, razão, técnica. De fato, a modernidade, aos olhos da tradição euro-modernista constitui um complexo mosaico destas ideias consolidadas ao longo dos últimos cinco séculos.

Na modernidade, a noção progresso, por exemplo, emerge como idéia-força apta a eliminar as ervas daninhas que embaraçavam o despertar da plena criatividade e capacidade do indivíduo. O tripé razão-progresso-técnica apresenta-se como metadiscurso capaz de fundamentar as práticas sociais e instituições da do mundo ocidental. Nas palavras de Álvaro Ricardo de Souza Cruz (2004), as bases de superação da ordem societária feudal e a transição para modernidade podem ser melhor compreendidas a partir de quatro fatores históricos fundamentais:

a) Reforma Protestante: a ruptura da visão teocêntrica do catolicismo e a abertura hermenêutica na interpretação das Escrituras;
b) Sistema Capitalista: no âmbito das relações mercantis, a consolidação de um novo modelo de intercâmbio comercial, centrado na autonomização da esfera econômica de outras ordens e valores comunitários;
c) Revolução Científica: o processo de ruptura com a produção científica monopolizada pela Igreja por meio dos mosteiros e das universidades eclesiásticas;
d) Racionalismo Científico: a aposta na construção de um modelo de racionalidade científica centrada na certeza e objetividade. (CRUZ, 2004, p. 56).

De fato, uma das principais características da modernidade é a ruptura com o imobilismo social por meio do progresso técnico-econômico. Castro (2003, p. 103) afirma que o progresso constitui uma ideia absolutamente nova, uma vez que até a Idade Média, a mobilidade de castas não fazia parte dos valores compartilhados pela comunidade.

A ascensão da classe burguesa e o desenvolvimento das forças de produção rompem com a cristalização da ordem societária medieval. Se nesta, o destino é, em grande parte, definido de acordo com os laços de sangue e localização geográfica, na modernidade o progresso pode viabilizar - ainda que para poucos - a mutabilidade de posições sociais.

Para Tuveson (1993, p. 614), o progresso surge com a obra "*A Nova Atlântida*", de Francis Bacon, no início do século XVII. Na obra, um manifesto a favor de uma civilização orientada para a ciência, Bacon conta a história de um grupo de viajantes que descobre Atlântida, uma ilha na qual o progresso científico - e não a religião - constitui o centro do poder e da razão.

Noutro sentido, na visão de Celso Furtado (2000), a origem do progresso é analisada por múltiplas fontes:

> As raízes de progresso podem ser detectadas em três correntes do pensamento europeu que assumem uma visão otimista da história a partir do século XVIII. A primeira delas se filia ao Iluminismo, que concebe a história como uma marcha progressiva para o racional. A segunda delas brota da idéia de acumulação de riqueza, na qual está implícita a opção de um futuro que encerra uma promessa de melhor bem-estar. A terceira,

> enfim, surge com a concepção de que a expansão geográfica da influência européia significa para os demais povos da Terra, implicitamente considerados 'retardados', o acesso a uma forma superior de civilização. (FURTADO, 2000, p. 9)

Ao longo do século XX, entretanto, a idéia de progresso é substituída pela noção de desenvolvimento, cabendo a este, então, a função de legitimadora da Modernidade.

Em conclusão, pode-se afirmar que a modernidade, aos olhos da tradição euro-modernista, possui na emancipação, técnica e na razão os seus principais legados, sendo o desenvolvimento das forças de produção uma das manifestações mais relevantes desse período moderno.

Por outro lado, a pretensão desenvolvimentista é problemática, pois, inegavelmente, ao pretender garantir níveis de bem-estar para a coletividade em geral, homogeniza as particularidades e a diversidade de grupos sociais. Nesse sentido, apenas uma visão crítica da modernidade é capaz de refletir sobre as práticas, atores e processos ocultos pela dinâmica do discurso ocidental modernizante. O modernismo-interacionista - analisado no próximo item - constitui uma dessas tentativas de análise crítica da modernidade.

2.4.1 Modernidade e invisibilidade: a contribuição da tradição do modernismo-interacionista

O modernismo-interacionista consiste na visão segundo a qual a modernidade não deve ser interpretada como um projeto europeu, mas, ao contrário, a modernidade constitui um processo histórico no qual coexistem a pretensão de emancipação racional e a ocultação e dominação do Outro.

Sobre a concepção euro-modernista, Magalhães (2012) afirma que esse modelo de modernidade carrega, ao mesmo tempo, a afirmação da uniformidade e a negação à diversidade. Nesse sentido, alerta o autor que a reprodução de discursos e práticas sociais homogêneas promove a consolidação de centros e mecanismos de hegemonia cultural, política e econômica. (MAGALHÃES, 2012, p. 119).

Para fins desse trabalho, a corrente do modernismo-interacionista será representada por três autores: Enrique Dussel (1993), Boaventura de Souza Santos (2005) e Emmanuel Lévinas (1980, 1993).

2.4.1.1 Dussel e a ocultação do Outro

O filósofo Enrique Dussel é um dos principais representantes dessa tradição do pensamento social. No ano de 1992, o filósofo argentino proferiu uma séria de palestras sobre o mito da modernidade a convite da Universidade Johann Wolfgang Goethe de Frankfurt na Alemanha.

Em suas primeiras conferências, Enrique Dussel (1993) delimita claramente sua tese central: o ano simbólico de nascimento da modernidade é 1492 (ano de ocupação de Granada pelos reis católicos). A modernidade, entretanto, consolida-se como um movimento relacional de dominação do Outro, isto é, a constituição da identidade moderno-europeia afirma-se com o ato de colonização da Alteridade do não-europeu. Trata-se de compreender a modernidade, portanto, como uma relação dialética entre o centro e a periferia, colonizador e dominado, Europa e o Novo Mundo. Ao defendê-la como um processo dialético, o filósofo latino-americano recusará a visão segundo a qual a modernidade constitui um fenômeno exclusivamente europeu, tal como afirmaram autores como Stephen Toulmin, Charles Taylor e Jürgen Habermas (DUSSEL, 1993, p. 08).

Em seguida, Dussel[10], sugere uma reflexão - e principalmente, uma (re)significação - dos principais atos formadores da modernidade: a invenção, o descobrimento, conquista e colonização.

É sabido que o caminho para o “Novo Mundo” representava, aos olhos de Colombo e seus contemporâneos, a nova travessia para a Ásia pelo Ocidente. A partir da leitura do seu Diário de bordo, Enrique Dussel (1993) afirma que a interpretação de Colombo das novas terras (ilhas, plantas, animais) “eram todos uma ‘constatação’ de algo conhecido de antemão, uma espécie de experiência estética, embora ainda não explorada: a Ásia”. A visão do europeu, portanto, estaria carregada de valores e pré-conceitos que alteravam a própria constituição da realidade. Ora, torna-se fácil compreender, então, a alcunha de índio aos novos seres da Ásia, uma vez que sua própria existência estaria condicionada ao sentido a priori do europeu. A invenção é, portanto, a “invenção do ser-asiático”, isto é, uma

---

10 O filósofo afirma que, nesse ponto, segue as pistas deixadas pela pesquisa histórico-filosófica de Edmundo O’Gorman. Apoiando-se em Heidegger, o historiador mexicano se propõe a descrever a “experiência ontológica” por meio de uma análise documental das navegações de Cristóvão Colombo. Ao buscar a experiência “tal como foi vivida”, o historiador afirma que, em um sentido estritamente ontológico, Colombo não descobriu a América (DUSSEL, 1993, p. 27).

idealização estética que nega a identidade do Outro e afirma a posição de centralidade de uma visão de mundo em detrimento de novas culturas. (DUSSEL, 1993, p. 26).

O “descobrimento”, por sua vez, não representa a revelação de algo novo, mas como uma simples projeção e afirmação do próprio ego europeu. “A Europa tornou as outras culturas, mundo, pessoas em ob-jeto: lançado (-jacere) diante (ob-) de seus olhos. O ‘coberto’ foi ‘des-coberto’: ego cogito cogitatum, europeizado, mas imediatamente “em-coberto” como Outro. (DUSSEL, 1993, p. 36).

Na visão de Enrique Dussel (1993), a “conquista” não significa a exploração e desbravamento geográfico e científico do *Mundus Novus*, mas a dominação e controle dos corpos. A “conquista” consolida-se como um violento processo militar que visa dilacerar a identidade do Outro transformando-o em simples instrumento de reafirmar de si-mesmo. A colonização do mundo da vida, na tese levantada por Dussel, não representa uma categoria analítica, mas como uma práxis de dominação em todos os níveis da vida dos habitantes originários. A colonização é a negação do diálogo inter-cultural e a imposição de uma visão de mundo, por meio da refundação do modo de reprodução social, ou seja, o “mundo da vida cotidiana (Lebenswelt) conquistadora-europeu ‘colonizará’ o mundo da vida do índio, da Índia, da América”. (DUSSEL, 1993, p. 44;51).

Em resumo, o projeto de Dussel constitui em apresentar uma alternativa[11] ao racionalismo eurocêntrico e ao irracionalismo pós-moderno por meio de uma leitura crítica da modernidade como um fenômeno exclusivamente europeu. Denominará seu projeto de “Transmodernidade”.

Em última instância, a tradição modernismo-interacionista pretende construir um discurso crítico da modernidade, na qual o resgate da identidade do Outro e o reconhecimento da América Latina como um elemento constitutivo da relação

---

11 Apesar das inúmeras críticas ao logos moderno, parece-me claro que Enrique Dussel não nega a importância da razão. Nesse sentido, afirma: “Isso permitirá uma nova definição, uma nova visão mundial da Modernidade, o que nos descobrirá não só seu ‘conceito’ emancipador (que é preciso subsumir), mas igualmente o ‘mito’ vitimário e destruidor, de um europeísmo que se fundamenta numa ‘falácia eurocêntrica’ e ‘desenvolvimentista’. O ‘mito da Modernidade’ tem agora um sentido diferente para Horkheimer ou Adorno, ou para os pós-modernos como Lyotard, Rorty ou Vattimo. Conta os pós-modernos, não criticaremos a razão enquanto tal; masacataremos sua crítica contra a razão dominadora, vitimaria, violenta. Contra os racionalistas universalistas, não negaremos seu núcleo racional e sim momento irracional de mito sacrifical. Não negaremos então a razão, mas a irracionalidade da violência do mito moderno; não negamos a razão, mas a irracionalidade pós-moderna; afirmamos a ‘razão do Outro’ rumo a uma mundialidadetransmoderna.” (DUSSEL, 1993, p. 24).

centro-periferia representem a superação de uma visão hegemônica de mundo e a ressignificação dos múltiplos projetos de modernidade.

2.4.1.2 O pensamento abissal de Souza Santos

Na visão de Boaventura de Souza Santos (2005), um dos principais representantes do modernismo-interacionista, a ocultação não constitui apenas um tema de interesse, mas a própria referência analítica de sua sociologia crítica: daí adotar a nomenclatura de sociologia das ausências.

A revolução científica do século XVI foi desenvolvida por meio da consolidação dos postulados das ciências naturais e, posteriormente, desdobrando suas ramificações aos domínios das ciências sociais. O sociólogo português cunha a expressão “paradigma dominante”, isto é, um processo de natureza histórico-epistemológico que impõe um modelo global de racionalidade, no qual exclui peremptoriamente outras formas de saber, o senso comum e os estudos humanísticos. (SANTOS, 1995, p. 10).

Assim como a crítica frankfurtiana percebeu uma íntima relação entre a razão instrumental e a legitimação das estruturas econômicas e culturais de dominação, Souza Santos reconhece no “paradigma dominante” um modelo de opressão, pois anula outras possibilidades de racionalidades e saberes. Nas palavras do autor:

> Sendo um modelo global, a nova racionalidade científica é também um modelo totalitário, na medida em que nega o caráter racional a todas as formas de conhecimento que não se pautarem pelos seus princípios epistemológicos e pelas suas regras metodológicas. É esta a sua característica fundamental e que melhor simboliza a ruptura do novo paradigma científico com os que precedem. (SANTOS, 1995, p. 10)

A racionalidade moderna opera em uma lógica redutora da complexidade do mundo. Influenciada, sobretudo, pela metódica cartesiana, o “paradigma dominante” lança mão da divisão, segmentação e especialização como pretensas formas de se alcançar o conhecimento com segurança. O *Logos* moderno se transformou em uma “razão indolente” (SANTOS, 2002, p.42), ou seja, uma racionalidade impotente diante aos desafios e complexidade do mundo contemporâneo. A razão indolente se caracteriza, assim, como uma razão do desperdício, uma vez que, condicionada aos limites do próprio mundo que pretende fundar/legitimar, ignora outras possibilidades

do saber-fazer na atualidade.

A crítica ao paradigma moderno de racionalidade representa o pano de fundo na interpretação de Boaventura sobre o conceito de invisibilidade social. Para Boaventura de Souza Santos (2007), o paradigma moderno se constitui como um "pensamento abissal", isto é, um modo de conceber as relações sociais que engendra uma linha divisória entre a visibilidade e invisibilidade no mundo. Nas palavras do autor:

> O pensamento moderno é um pensamento abissal. Consiste num sistema de distinções visíveis e invisíveis, sendo que estas últimas fundamentam as primeiras. As distinções visíveis são estabelecidas por meio de linhas radicais que dividem a realidade social em dois universos distintos: o "deste lado da linha" e o "do outro lado da linha". A divisão é tal que "o outro lado da linha" desaparece como realidade, torna-se inexistente e é mesmo produzido como inexistente. Inexistência significa não existir sob qualquer modo de ser relevante ou compreensível. Tudo aquilo que é produzido como inexistente é excluído de forma radical porque permanece exterior ao universo que a própria concepção de inclusão considera como o "outro". A característica fundamental do pensamento abissal é a impossibilidade de co-presença dos dois lados da linha. (SANTOS, 2007, p. 71).

O pensamento abissal se manifesta por meio do campo do "conhecimento" e do "direito". Apesar de distintos em seus objetivos e fundamentos, a racionalidade científica e a racionalidade jurídica operam como subsistemas que retroalimentam, cada um a seu modo, uma linha de segregação entre visíveis e invisíveis.

No primeiro caso, o campo do conhecimento demarca uma linha divisória entre a visibilidade do discurso do saber técnico-científico e a invisibilidade do saber popular. A construção do conhecimento científico impõe-se como o centro decisório de validação universal da hipótese verdadeira ou falsa. É bem verdade o sociólogo português reconhece uma tensão evidente entre o discurso monopolizador do saber científico e outras pretensões do saber, tais como a filosofia e a teologia (SANTOS, 2007, p. 72). O contemporâneo debate sobre a descriminalização ou legalização do aborto, expõe a violenta disputa entre religiosos e cientistas sobre qual o "campo do saber" possui a legitimidade de definição do início vida. Ora, a grande questão nesse caso é que se trata de um conflito aberto e publicamente reconhecido em sociedades plurais. Portanto, o saber científico e o saber teológico ou filosófico, apesar das divergências e tensões, ocupam uma posição "deste lado da linha".

Diferente é a posição do campo do conhecimento situado "doutro lado da linha", o saber tradicional. Trata-se do saber-fazer popular, leigo, tradicional que

inexiste como conhecimento a ser validado, mas como crença, mito ou magia. Nas palavras do autor é “inimaginável aplicar-lhes não só a distinção científica entre verdadeiro e falso, mas também as verdades inverificáveis da filosofia e da teologia, que constituem o outro conhecimento aceitável deste lado da linha (SANTOS, 2007, p 73).

O Direito constitui o segundo subsistema que representa o pensamento abissal moderno. No âmbito das Ciências Jurídicas, a linha demarcatória da visibilidade e invisibilidade se divide, de um lado, na clássica dicotomia entre legal/ilegal e, doutro lado, naquilo que o sociólogo denomina de “a-legal”. No subsistema do Direito, a visibilidade jurídica materializa-se na operação lógica do legal (conformidade com o Direito posto) ou ilegal (desconformidade com o sistema normativo).

A visibilidade do subsistema legal/ilegal “deixa de fora todo um território social onde essa dicotomia seria impensável como princípio organizador, isto é, o território sem lei, fora de lei, o território do a-legal, ou mesmo do legal e ilegal de acordo com direitos não reconhecidos oficialmente”. (SANTOS, 2007, p. 73).

O Direito moderno seria aquele, portanto, fundado na “razão indolente”, isto é, um modelo de sistema normativo que insiste em desperdiça a possibilidade de um rico diálogo de experiências e de novas racionalidades. O modo de pensar jurídico nega a co-presença do território a-legal.

A grande contribuição de Boaventura de Souza Santos Boaventura (2007) é demonstrar que a “invisibilidade social” não decorre de elementos psíquicos do sujeito ou da formação cultural de uma ordem societária específica. A “invisibilidade” está inscrita na formação do nosso atual marco civilizatório e constitui um dos principais traços formadores do paradigma dominante da modernidade.

Em conclusão, pode-se dizer que a ocultação das comunidades tradicionais em um contexto de desenvolvimento neoliberal possui duas causas centrais: de um lado, a consolidação de uma teoria econômica fundada no utilitarismo e na negação ao discurso da alteridade; doutro, uma teoria social hegemônica da modernidade que não reflete sobre a invisibilidade dos atores sociais.

2.4.1.3 Emmanuel Lévinas, o Outro e a Ética primeira

Nascido em Kaunas, Lituânia, em 1906, Emmanuel Lévinas mudou-se para a França em 1923 onde iniciou seus estudos em Filosofia na Universidade de Estrasburgo. Levinás foi discípulo de Edmund Husserl e Martin Heidegger, sendo influenciado decisivamente pela fenomenologia e a hermenêutica heideggeriana. Após a eclosão da 2º Guerra Mundial, Levinás é capturado pelas forças nazistas e levado para um campo de trabalho forçado. As violências (físicas e simbólicas) marcam a vida do filósofo e influenciam a construção de um projeto de Ética que reconhece a infinitude e complexidade do outro como pressuposto para do agir humano.

Emmanuel Lévinas não se propõe a discutir os déficits da categoria moderna do “desenvolvimento”. Todavia, as suas reflexões sobre a relação entre o Outro e a Ética podem lançar novas luzes acerca da invisibilidade no discurso jurídico-econômico. De modo mais preciso, a Ética da Alteridade de Lévinas tem como principal potencial contribuir com a crítica aos fundamentos da ética utilitarista impregnada no pensamento econômico dominante.

Para fins da presente, a secção abordará os três pilares do pensamento filosófico do maistream econômico - razão, indivíduo e liberdade - em cotejo com os fundamentos da Ética da Alteridade. De modo esquemático, pode-se assim explicitar as diferenças:

Quadro 1 - Três pilares do pensamento filosófico

	Pressupostos utilitarista do pensamento econômico dominante (Economia Neoclássica)	Ética da Alteridade
Razão	Razão instrumental	Crítica à razão instrumental. Proposta de redimensionar o posicionamento da razão na tradição do pensamento filosófico.
Indivíduo	Indivíduo atomista e maximizador de prazer	Indivíduo como um ser com o outro
Liberdade	Ampla liberdade entre as escolhas	Liberdade relacional

Fonte: Elaborado pelo autor

2.4.1.3.1 A razão na Ética de Lévinas

O pensamento de Lévinas surge como uma dura crítica à tradição filosófica ocidental. O primeiro passo da crítica de Lévinas consiste em compreender que a origem da matriz filosófica ocidental está associada à ontologia. Isso quer dizer que o denominador comum que une grande parte dos sistemas filosóficos ocidentais - seja da antiguidade, medievais ou modernos - é a ontologia como objeto primário do saber filosófico. Na Filosofia clássica, por exemplo, a ontologia (do grego *ontos* “ser”, “ente” e *logos* “saber”) apresenta-se como um estudo geral e aprofundado sobre o ser, ou seja, uma reflexão acerca da essência objetiva do objeto (seja a natureza das coisas da Natureza ou do Homem como ser social). Em resumo, uma filosofia que busca compreender o ser enquanto ser. Nas palavras de Álvaro Ricardo de Souza Cruz e Hermont Corrêa (2014)

> Lévinas procura fixar o comportamento ético sempre a partir das necessidades do Outro. Para ele, nós somos aquilo que respondemos ao apelo do Outro. Apelo falado ou mudo. Apelo que nos chama à sermos aquilo que respondemos mesmo quando ignoramos o Outro, mesmo quando negamos atender o que se pede, somos sempre essa resposta, pois somos responsáveis por ela. Somos, pois, essa responsabilidade. Ser responsável para Lévinas é ser pela responsabilidade, ou seja, constituir sua identidade por aquilo que se faz. Se nas concepções anteriores, a liberdade estabelecia sua antecedência sobre a responsabilidade, agora isso simplesmente não é possível. A identidade de alguém se forja pela forma, pelo modo pela qual nós “a-presentamos” diante do apelo que se faz a nós. (CRUZ; CORRÊA; 2014).

A crítica ao primado da ontologia - isto é, a crítica ao modelo de racionalidade centrado na busca pele essência do ser, sejam as coisas em si ou as condições cognitivas do sujeito solipsista - representam não apenas a desaprovação de uma corrente filosófica específica, mas de toda a tradição totalitária do pensar e filosofar ocidental. Em Lévinas, o imperativo ontológico (a pergunta fundamental do ser) está subordinado à Ética.

No prefácio de “Totalidade e Infinito”, Emmanuel Lévinas (1980) propõe uma análise acerca da relação entre a totalização ontológica e a guerra. De fato, a ontologia possui a pretensão de conhecimento do ser enquanto tal em sua completude, sendo, portanto, uma aspiração de conhecimento absoluto do ser. A investigação ontológica que desconhece uma parte ou uma característica do ser é uma reflexão filosófica incompleta.

A guerra, por sua vez, - como fenômeno político-militar - é uma violência do uno em face à diversidade. Em operações militares, toda a diferença do ser humano é reduzida a uma categoria uniforme. A guerra é vista como o produto da consolidação de um modelo de concepção do Outro que busca compreendê-lo em sua totalidade, eliminado, conseqüentemente, a possibilidade de abertura ao indivíduo em sua complexidade e heterogeneidade.

Emmanuel Lévinas (1980, p.9) reconhece que, ao se pretender reduzir o Outro a um mero obstáculo a ser banido, a guerra apresenta-se como um fenômeno que suspende a moral. A despeito das declarações de respeito universal à humanidade, as instituições nacionais e internacionais curvam-se ao imperativo de uma política na qual o objetivo primário é o conflito armado.

Na Ciência Econômica, a razão instrumental impera como modelo de racionalidade hegemônico. Na tradição neoclássica, por exemplo, o indivíduo dispõe de uma razão apta a avaliar os custos e benefícios de cada ação e maximizar a sua utilidade. Inexiste, nessa matriz de pensamento, qualquer referência explicativa ao modo como as “finalidades” da ação são arquitetadas. De fato, o “fim” da ação econômica, aos olhos dos neoclássicos, é dado, isto é, uma variável objetiva.

Na Economia Neoclássica, a racionalidade instrumental promove a categorização ontológica do agente econômico em “consumidor” e “produtor” resultou em uma dramática violência, pois, tal como a guerra em Lévinas, suspendeu-se qualquer pretensão de normatização moral das relações entre os sujeitos.

O conflito armado cede espaço ao dogma do livre mercado concorrencial, no qual o único objetivo do indivíduo é torna-se mais competitivo e conquistar a eliminação do rival. É interessante como uma análise discursiva sugere uma perigosa assimilação de uma retórica belicista, na qual emergem expressões como “guerra pelo consumidor” ou a “guerra pelo menor preço”. Isso quer dizer, dentre outras coisas, que o outro - isto é, o concorrente - é um adversário a ser exterminado, pois se transformou em um obstáculo a plena realização do meu projeto individual.

2.4.1.3.2 O indivíduo na ética de Lévinas

Na fundamentação ética do utilitarismo, o indivíduo possui um papel de centralidade na construção do arcabouço do projeto filosófico. Na visão de Jeremy Bentham (1984) e seus seguidores, a ação humana está condicionada aos imperativos da dor e do prazer, sendo essa uma condição humana universal e incontestável.

Mas “quem” é esse indivíduo do utilitarismo?

No utilitarismo, o indivíduo segue a lógica do “Mesmo”, sendo reduzido à sujeito orientado exclusivamente para o cálculo entre o sofrimento e a felicidade. Toda a complexidade e infinitude do homem é substituída pelo Ego e Egoísmo.

Os utilitaristas rejeitam qualquer concepção de uma moral originária dos laços comunitários de uma ordem social. Ao contrário, o utilitarismo tem o indivíduo como um ser racional atomista. O procedimento argumentativo dos utilitaristas consiste em compreender toda a sociedade como um grande agregado das ações morais de cada indivíduo.

A Economia Neoclássica, ao descolar o objeto de estudo da produção/repartição do produto global entre as classes para o consumo e a fixação do preço em razão do nível final de utilidade, provocou uma profunda ruptura no paradigma econômico. O grande giro epistêmico da Revolução Marginalista foi descolar o fenômeno econômico das relações sociais históricas para um modelo centrado no consumo formalista no “universal” de um indivíduo isolado. De fato, a Economia Neoclássica adota, integralmente, tal concepção. Inexiste, portanto, a sociedade como uma estrutura relativamente autônoma, sendo a ordem social formada pelo agregado de interesses de sujeitos isolados e racionais.

O diálogo entre a Economia Política e a Teoria Moral da Alteridade rejeitará, cabalmente, qualquer pretensão de um discurso normativo no qual o indivíduo se desvincule das relações sociais. Todavia, não é qualquer “relação social”, mas um encontro entre indivíduos caracterizado por uma cisão radical e instransponível entre o Mesmo e o Outro. Neste sentido, o encontro entre os rostos desconhecidos releva a impossibilidade de se determinar a natureza do meu interlocutor, mas, ao mesmo tempo, apresenta-se como um estímulo.

A Ética Utilitarista e, consequentemente, na Economia Neoclássica, assenta-se na ontologização do indivíduo como um ser calculador e otimizador de dor e prazer. Nesta visão, os demais membros da sociedade se apresentam como ilhas isoladas e desacopladas uma das outras. Percebe-se que a ontologização do indivíduo resulta na construção de um ser imutável, cristalizado e perene, na medida em que o sujeito é calculador de dor e prazer.

Uma das principais contribuições da Ética da Alteridade é a crítica ao pressuposto moderno de indivíduo (pressuposição essa adotada pela dupla Ética Utilitarista e Economia Neoclássica). Lévinas chama a atenção que o Mesmo vê o Outro como um meio de colonização, um instrumento de posse. De fato, no utilitarismo o indivíduo está isolado porque é incapaz de ver o Outro como Outro...

Em Emmanuel Lévinas (1980), o Eu não pode ser categorizado como um sujeito calculista e hedonista a priori, pois, em verdade, o indivíduo está em permanente mutação; uma transformação que é motivada pelo duradouro encontro, identificação e reencontro com o Outro. O sujeito se constrói intersubjetivamente na vivência do face a face.

2.4.1.3.3 Liberdade na Ética de Lévinas

A Alteridade como filosofia primeira é uma proposta relacional, na qual põe em cheque a tradição do pensamento moderno de refletir sobre o “indivíduo” e a “razão” como conceitos estruturais e pré-dados.

Da mesma forma, a idéia de “liberdade individual” - uma categoria central no discurso epistemológico moderno da Filosofia, do Direito e da Economia - deve ser revisitado e passar pelo crivo de uma argumentação Ética na qual a dinâmica relacional (eu-outro) constitui o fundamento último.

A alteridade, em Emmanuel Lévinas (1980), não significa, portanto, apenas o reconhecimento do próximo, mas a constituição de uma relação específica que se estabelece com o outro. Nesta relação entre o eu e o outro há apenas o encontro face a face e abertura para o infinito. A busca pela racionalização e compreensão do outro constitui uma tarefa irrealizável. A missão de captar a essência do nosso interlocutor é empreitada fadada ao fracasso, pois o outro sempre escorregará entre os nossos dedos...

Como pensar, então, a liberdade individual?

O ponto de partida é a crítica à tradição do pensamento europeu que considera uma insensatez qualquer julgamento depreciativo acerca da liberdade. Para pensar a liberdade individual deve-se rejeitar, a priori, analisá-la como uma conquista histórica do Homem, pois tal fato resultaria a adesão à perigosa abstração do humanismo. (LÉVINAS, 1980, p. 70).

Para o filósofo, a liberdade não pode ser justificada em si, ou noutras palavras, o livre pensar sobre a liberdade não é capaz de justificá-la em si. Por conseguinte, a liberdade justifica-se não como expressão da individualidade, mas a partir do reconhecimento de sua limitação à luz da presença de outrem.

A absoluta incapacidade de conhecer o outro em sua totalidade representa, em última instância, uma auto-limitação ética da liberdade do sujeito. Há, assim, em Lévinas uma idéia de liberdade-relacional, pois a “liberdade” não é um objeto cognoscível, mas um convite a desejar o infinito.

De fato, a tradição do pensamento ocidental iluminista possui o grave déficit de construir o conceito de liberdade como uma categoria filosófica autônoma. Aos olhos de Emmanuel Lévinas), a responsabilidade antecipa qualquer debate sobre o reconhecimento da liberdade como direito universal humano. De fato, o outro constitui o pressuposto e o limite do exercício da minha liberdade.

No contexto de uma “guerra pela concorrência e competitividade”, a liberdade de transação mercantil entre consumidor e produtor revela-se como a mola propulsora de toda a dinâmica do mercado. De fato, é a partir da “liberdade econômica” - ou seja, ampla “liberdade de consumo” entre as possibilidades ofertadas no mercado e “liberdade de produção” a partir da organização dos fatores de produção - é que o equilíbrio geral do mercado torna-se viável. A maximização da felicidade - ou a minimização da dor - seria o resultado da livre ação de indivíduos racionais em um mercado não regulado.

Ora, a liberdade - e, em particular, a “liberdade econômica” - deve ser objeto de justificação moral e, conseguinte, abrir-se ao processo de permanente reflexão crítica. Trata-se, então, de analisar a dinâmica do processo econômico à luz da dimensão ética relacional entre o eu e o outro. Ora, pensar uma “economia da alteridade” e anti-utilitarista significa remover indivíduo atomizado - tão caro à tradição neoclássica - e incluir relação entre o Eu e o outro como referência Ética

primeira na justificação da ação do agente econômico.

A Ética da Alteridade tem muito a dizer sobre um mundo centrado em uma economia desregulamentada e financista na qual a relação de pessoalidade entre o capitalista e o trabalhador remete ao idílico período do capitalismo comercial. Na atualidade, as relações laborais, por exemplo, tornam-se cada vez mais um subproduto de uma longa cadeia de terceirizações marcadas pelas vinculações trabalhistas precárias, fragmentadas e flexíveis.

Para fins desse trabalho, adotar a Ética da Alteridade significa pensar em uma alternativa ao modo individualista e utilitarista da Economia Neoclássica. O reconhecimento aos direitos econômicos das comunidades tradicionais dependerá, necessariamente, da reconstrução dos postulados de uma nova interação entre Ética e Economia.

2.5 Desenvolvimento e a invisibilidade: o neoliberalismo de regulação como o aprofundamento da invisibilidade

O Desenvolvimento - na condição de uma categoria própria da modernidade - é promotor da invisibilidade e ocultação de outras formas de organização social. Independente do modelo político ou sistema econômico, o desenvolvimento carrega em seu DNA a impossibilidade de reconhecimento da diversidade e pluralidade de formas de reprodução social. Foi e é assim com o “desenvolvimento dos países socialistas”, os projetos de “desenvolvimento autônomo da América Latina” na década de 50 e 60 do século XX e, mais recentemente, o “desenvolvimento híbrido chinês”. Pode-se afirmar, entretanto, que nas últimas décadas um novo modelo de desenvolvimento aprofunda e radicaliza a ocultação do outro: o desenvolvimento neoliberal.

Nas últimas décadas, a idéia de desenvolvimento consolidou-se à luz de uma metanarrativa que se convencionou denominar-se de neoliberalismo. O neoliberalismo pode ser definido como um complexo e multifacetado projeto político, econômico e filosófico cujos elementos fundantes relacionam-se com uma concepção restritiva das funções do Estado (as atribuições regulatórias ou produtivas) e a centralização do mercado como *lócus* privilegiado dos processos de mediações e interações humanas.

O neoliberalismo é comumente identificado como um movimento conservador do final da década de 70 do século XX. De fato, as últimas décadas do século passado são comumente associadas com a ascensão do conservadorismo político norte-americano e inglês e, consequentemente, a flexibilização da legislação trabalhistas e privatização das empresas estatais.

Tal diagnostico é verdadeiro, mas incompleto, pois falta-lhe a percepção que o neoliberalismo representa um lento projeto político gestado, de modo meticuloso, a partir do final dos anos 40 do século passado. A Sociedade *Mont Pèlerin*, fundada em 1947, representa um dos marcos fundadores do movimento neoliberal.

A Sociedade *Mont Pèlerin* emerge da necessidade de constituição de um novo espaço de debate dos princípios libertários, um *think tank* direcionado a combater o processo institucionalização das práticas distributivas que se consolidaram ao longo da primeira metade do século passado. Originalmente organizado e presidido por Friedrich Hayek, a Sociedade *Mont Pèlerin* afirmou-se como fonte irradiadora de um vigoroso e criterioso pensamento liberal-conversador.

Ao longo da segunda metade do século XX, uma cadeia de rupturas políticas contribuiu decisivamente para a construção do projeto neoliberal:

a) o início do processo de liberalização da China, em 1978, comandado por Deng Xiaopinga;
b) o fim do socialismo real simbolizado pela queda do muro de Berlim em 1989;
c) a ascensão política de partidos conservadores em países centrais, tais como Margaret Hilda Thatcher, primeira ministra entre 1979 e 1990 do Reino Unido, Ronald Reagen, presidente norte-americano entre 1981 e 1989, Helmut Josef Michael Kohl como Chanceler da Alemanha entre 1982 e 1988;
d) a consolidação de atores internacionais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.

A extensa lista acima evidencia que neoliberalismo não é apenas uma deliberação técnica no âmbito da política econômica, mas uma opção de um projeto político, ou em outras palavras, um arrojado programa político-conservador que somente se solidificou em razão da constituição de uma abrangente rede de articulações entre os poderes econômicos privados e poderes políticos constituídos.

Para além de um projeto político, o neoliberalismo é baseado em arrojado projeto intelectual. De fato, modelo político neoliberal não seria crível sem o relevante papel do discurso científico como estabilizador e legitimador da ação política. Refiro-me aqui a ascensão no âmbito da Filosofia Política, Robert Nozick (1974); na teoria da história, Francis Fukuyama (1992) e a Economia Neoclássica como substrato econômico-acadêmico de consolidação do projeto neoliberal.

No Brasil, entretanto, o projeto neoliberal se consolidou em um contexto *sui generis* de afirmação de um projeto político-social de democratização da sociedade e do Estado.

Ao longo da década de 80, o crescimento da articulação de movimentos sociais urbanos e rurais que reivindicavam o reconhecimento de suas demandas históricas asfixiadas por uma atroz ditadura civil-militar. Os movimentos negros, feministas, camponês vislumbravam na Assembleia Constituinte a possibilidade de demarcação dos direitos humanos terminantemente excluídos do debate de deliberação política. A Constituição de 1988 representou, nesse sentido, o símbolo da esperança da superação das mazelas sociais e a afirmação de um projeto democrático de sociedade e Estado.

A despeito do caldeirão político efervescente da década de 80, a redemocratização caracterizou-se pela ascensão de sucessivos projetos políticos alinhados, em diferentes graus, aos preceitos e fundamentos do neoliberalismo, seja o rompante modernizador de Fernando Collor, a dependência neoliberal de Fernando Henrique ou o reformismo gradual e conservador do lulismo (SINGER, 2012, p. 45).

Nesse complexo período de intensas mudanças legislativas, alterações constitucionais e as reformas do Estado, as investigações sobre as relações entre os impactos do desenvolvimento neoliberal sobre os direitos sociais foram tematizados em diversas frentes de pesquisa. É o caso dos estudos sobre a influência do neoliberalismo na precarização dos direitos dos trabalhadores (ALVES, 2009; ANTUNES; ALVES, 2004), no ataque ao sistema público e universal de saúde (Elias, 1997), na degradação do meio ambiente ecologicamente equilibrado e a soberania alimentar (MIRANDA; MOREIRA; CARVALHO, 2007).

Poucos estudos foram realizados sobre a relação entre a expansão da mercantilização das esferas da vida e a ocultação de outras formas de organização social. A presente tese, entretanto, tem como objetivo investigar a relação entre a

consolidação do desenvolvimento neoliberal e o processo de institucionalização dos direitos econômicos e territoriais das comunidades e povos tradicionais.

A proposta metodológica do presente trabalho visa rearticular o discurso constitucional econômico com a Economia Política Institucionalista, conforme apresentarei no próximo item.

2.6 Em um contexto de invisibilidade econômica, qual saída possível? Por um regresso (mais uma vez) à economia política

A situação-problema da presente tese - o reconhecimento dos direitos econômicos às minorias em face ao desenvolvimento como categoria da modernidade - expõe um dilema ao Direito Econômico. O estado da arte desta disciplina mostra-se incapaz de formular uma resposta prontamente adequada, na medida em que se consolidou como um ramo do Direito orientado para a investigação das formas jurídicas ordinárias de ação do Estado na economia. Em suma, a questão fundamental aqui é saber em que medida o Direito Econômico é capaz de construir um argumento jurídico apto a refletir sobre os direitos econômicos dos povos e comunidades tradicionais.

O primeiro passo é reconhecer que, definitivamente, a dogmática do Direito Econômico - ou seja, o estudo sobre as formas de intervenção do Estado na economia - não oferece essa resposta.

Há uma diversidade de caminhos teóricos e metodológicos que poderiam ser utilizados para a reconstrução de novos argumentos do Direito Econômico.

Poder-se-ia, por exemplo, buscar uma resposta na aposta entre o Direito Econômico e a teoria crítica de Frankfurt, em especial, os trabalhos de Nancy Fraser (2009). Em seus trabalhos, a filósofa tem proposto um debate sobre a teoria da justiça que contemple as dimensões da redistribuição, reconhecimento e participação. (FRASER, 2009). De outro modo, a análise teórica acerca da ocultação de comunidades tradicionais poderia ser realizada à luz do conceito de seletividade de Clauss Offe (1984). De acordo com o autor alemão, a noção de “seletividade” das políticas públicas constitui dos traços marcantes do Estado Capitalista. Segundo o autor alemão, o Estado Capitalista opera sistematicamente a partir de um processo de “seletividade de políticas econômicas”, isto é, estruturalmente mantém um

mecanismo de “filtro” na escolha das políticas públicas, de forma a manter uma sustentação/perpetuação das condições de acumulação de capital e, simultaneamente, de políticas de ocultação dessa seletividade por meio da concessão de benefícios sociais e assistenciais.

A proposta teórico-metodológica da presente tese é diversa, pois se adota aqui a premissa segundo a qual o regresso à Economia Política constitui uma opção capaz de fornecer um importante contributo ao debate sobre a invisibilidade reproduzida pela dinâmica do desenvolvimento neoliberal.

a) mas qual Economia Política está habilitada a desafiar os déficits normativos e sociológicos de um desenvolvimento cujos custos sociais são a ocultação e invisibilidade de novos atores?
b) qual tradição do pensamento econômico está apta a oferecer um ferramental analítico e metodológico aos novos obstáculos da reflexão sobre a relação entre Direito Econômico, minorias e desenvolvimento?

A resposta não é simples. Parece-me que a identificação de uma proposta teórica que reconheça que a reprodução da vida em sociedade será concretizada por um mosaico de processos, instituições e atores. A crítica ao individualismo utilitarista e à invisibilidade social dos atores econômicos depende de uma concepção alternativa, ou seja, uma leitura do processo econômico que o conceba como um fenômeno plural. Jean-Louis Laville (2009) assim define o projeto teórico de uma economia plural:

> Economia plural é uma abordagem da economia real que parte do pressuposto de que as relações entre os produtores e entre estes e a natureza são regidas por princípios econômicos plurais e assumem formas institucionais igualmente diversas. Essa percepção analítica constitui uma crítica à identificação estreita entre mercado e economia classificada por Karl Polanyi como um sofisma econômico. Polanyi salienta o valor heurístico de uma retomada reflexiva da definição de economia. (LAVILLE; 2009, p.145).

Nesse sentido, a presente tese sustentará que o institucionalismo econômico originário - ou velho institucionalismo - constitui uma importante tradição teórica capaz de refletir criticamente sobre a complexa dinâmica entre o desenvolvimento neoliberal e a afirmação dos direitos econômicos das comunidades e povos

tradicionais.

O institucionalismo econômico é uma tradição do pensamento social cuja principal mote é o reconhecimento que as “instituições importam”, ou seja, o mecanismo de tomada de decisão dos atores sociais constitui um processo multidimensional, na medida em que a racionalidade individual é limitada, sendo os agentes sociais incapazes de adotarem permanentemente “decisões ótimas” em uma comunidade concreta. As decisões individuais não ocorrem em planilhas ou modelos matemáticos, mas em um “mundo real”, caracterizado pela incerteza, contradição e complexidade.

Nas palavras de autores como Geoffrey M. Hodgson (2006)[12], as instituições são as estruturas sociais mais importantes da vida em sociedade, pois constituem o tecido por meio do qual os indivíduos e grupos interagem e condicionam suas ações reciprocamente. Na visão de Jose Castro Caldas (2001), a ação humana não constitui um fenômeno isolado, uma vez que relaciona-se com regras partilhadas pela coletividade. Por outro lado, os indivíduos dessa coletividade atribuem valores ao conjunto de regras partilhadas de acordo com as múltiplas visões de mundo. Nesse sentido, define o autor, a “palavra *instituições* designa, portanto, quer os *sistemas de regras partilhadas*, quer os *sistemas de crenças* que os sustentam.” (CALDAS, 2001, p.8, destaque do autor).

Em regra geral, as instituições existem como estruturas aptas a estabilizar expectativas, permitir a durabilidade e previsibilidade do comportamento humano[13]. Nessa perspectiva, poderíamos concluir que não há fenômeno puramente econômico, pois todos os fatos econômicos (ex: produção, circulação, a distribuição e o consumo) estão radicados na sociedade. O discurso da divisão e autonomização das esferas sociais – ou seja, a ideia de que o subsistema econômico está apartado integralmente das dimensões políticas, jurídicas, culturais - deve ser compreendido como um produto histórico, fruto da consolidação dos pressupostos da Revolução

---

[12] Para Geoffrey M Hodgson (2006): “Institutions are the kinds of structures that matter most in the social realm: they make up the stuff of social life. The increasing acknowledgement of the role of institutions in social life involves the recognition that much of human interaction and activity is structured in terms of overt or implicit rules. Without doing much violence to the relevant literature, we may define institutions as systems of established and prevalent social rules that structure social interactions. Language, money, law, systems of weights and measures, table manners, and firms (and other organizations) are thus all institutions. (HODGSON, 2006, p.2).

[13] Em um contexto de interação dinâmica entre sujeitos, organizações e o ambiente, as instituições devem ser concebidas como molduras sociais a partir das quais se concretiza a ação humana. Ao colocar a questão nesses termos, o institucionalismo toma partido de uma das clivagens fundantes das ciências sociais: a diferença entre agencia e estrutura, sociedade e indivíduo.

Científica e do projeto político liberal burguês do século XVIII.

Em síntese, as instituições manifestam-se em uma pluralidade de processos e práticas econômicas, vale dizer, as múltiplas formas de reprodução social e econômica (mercantis ou não) são objeto de estudo do institucionalismo econômico. Nesse sentido, as convenções, costumes e hábitos que regulam o modo como se desenrola as práticas econômicas das comunidades tradicionais constitui um tema de interesse ao velho institucionalismo econômico.

No próximo capítulo analisarei, com maior profundidade, os traços fundamentais da tradição do institucionalismo econômico. Em seguida, no capítulo quarto, abordarei os principais eixos argumentativos da Economia Plural à luz do pensamento Karl Polanyi.

3 ECONOMIA POLÍTICA INSTITUCIONALISTA: PRIMEIRAS APROXIMAÇÕES

3.1 Instituição e Institucionalismo(s): aproximações preliminares

O institucionalismo consiste em uma vasta e plural tradição do pensamento social, iniciado na passagem do século XIX para o século XX na América do Norte e Europa e que possui na diversidade e interdisciplinaridade seus traços fundantes. Ao longo do século XX, o institucionalismo e a sua categoria central, a “instituição”, logo se disseminaram para múltiplas áreas do conhecimento, tais como a Ciência Política, Jurídica e Econômica.

Do ponto de vista da Ciência Econômica, o institucionalismo é uma das matrizes da Teoria Econômica moderna cuja missão consiste em considerar as instituições como uma categoria analítica central de reflexão. Trata-se de elevar as instituições ao primeiro plano de importância, seja do discurso científico (instituições como referencial epistemológico da Economia), seja do processo econômico materialmente considerado (instituições como principal fenômeno da economia).

Mas, afinal, o que são instituições?

Uma primeira aproximação conceitual desvela que as instituições são molduras sociais que condicionam e possibilitam a ação de sujeitos, grupos e organizações. As instituições não nascem como a manifestação de uma ordem espontânea, mas, ao contrário, são o resultado de um complexo processo cumulativo de saberes internalizados pela sociedade como práticas sociais, hábitos, convenções ou regras formais.

As instituições se concretizam em múltiplas formas e práticas sociais: em transações comerciais convencionais, por exemplo, estão presentes diversas modalidades de instituições, tais como, a moeda, o contrato e propriedade. Da mesma forma, o comerciante, em uma pequena mercearia no interior, ao “anotar na caderneta” e permitir a postergação do pagamento para o final do mês concretiza uma importante convenção social de crédito. O ato de “anotar fiado[14]” é, portanto, uma instituição. As regras jurídicas, a linguagem, a família, os bancos, o empréstimo, a tecnologia, o salário são outros exemplos de instituições.

[14] Etimologicamente, o verbo fiar relaciona-se com ter confiança, acreditar ou abonar. Em regra, uma instituição econômica informal origina-se da cumulatividade de práticas e consolidação de hábitos.

O institucionalismo também buscará compreender a natureza da relação existente entre o crescimento econômico e a dinâmica das instituições. De fato, o institucionalismo considera que o desempenho econômico não é resultado apenas de uma simples análise da função de produção entre capital e trabalho, mas da conjugação de uma série de elementos endógenos que moldam o funcionamento da economia. Para além da objetividade do fenômeno “trabalho” e “capital” - e suas possíveis combinações - há uma multiplicidade de instituições - hábitos, costumes, valores e regras informais e normas jurídicas - que determinam o modo de ser da economia. Em outras palavras: ao condicionarem as ações e práticas dos agentes econômicos, as instituições influenciam decisivamente no desempenho das economias de regiões, países ou blocos comunitários.

Em linhas gerais, o institucionalismo questiona a objetividade do fenômeno econômico (cognoscibilidade centrada na cisão radical entre sujeito e objeto) e abstração (modo de compreensão da realidade a partir de modelos puramente matemáticos) como axiomas da Ciência Econômica.

Ao contrário, as instituições são quadros sociais datados no tempo e espaço, uma vez que sempre representará a cumulatividade histórica concreta. Assim, pode-se afirmar que uma instituição se relaciona com as múltiplas dimensões da organização da vida, tais como o tempo (as instituições são manifestações de um período histórico), uma comunidade (as instituições são o resultado de convenções de uma ordem societária), de um território (as instituições definem padrões de relação entre o indivíduo e o seu território) e, por fim, os valores (uma instituição representa a cristalização de escolhas axiológicas de uma ordem societária).

Nesse ponto encontra-se a relevância da análise da instituição como um processo cumulativo de conhecimento de uma comunidade, uma vez que representa os saberes cuja cristalização ao longo do tempo passa a condicionar a ação dos agentes econômicos e, consequentemente, influenciar no desenvolvimento econômico e social. As instituições referem-se à materialização de valores, costumes e hábitos de uma ordem social ao longo do tempo. Daí se afirmar que as instituições são, em última instancia, opções valorativas de uma comunidade.

Ao final do século XIX, o institucionalismo apresentou-se como uma nova área do conhecimento cuja agenda de pesquisa, ao propor o foco de análise das instituições, afastou-se da absolutização do individualismo metodológico, tal como proposto pela Economia Neoclássica. O objeto de investigação da Economia

Neoclássica, o *homo economicus* racional e maximizador de seus interesses, desconsidera a rede de hábitos, regras e convenções que compõe o núcleo do conceito de instituições. A Economia, entendia como uma campo de estudo das formas de comportamento humano, é fortemente contestada pelo institucionalismo, na medida em que a ação humana econômica (produção, distribuição e consumo) é mediada por um quadro plural e heterogêneo de instituições sociais.

O institucionalismo não constitui um campo monolítico do saber e, portanto, revela-se como um mosaico teorético plural e divergente. Em regra, essa corrente do pensamento social divide-se em duas grandes tradições: por um lado, o velho institucionalismo ou institucionalismo originário (vinculado aos trabalhos de Thorstein B. Veblen (1898), John R. Commons (1995), Karl P. Polanyi e Karl Gunnar Myrdal) e, por outro lado, a Nova Economia Institucional (relacionada aos escritos de Douglas North (1990), Ronald Coase (1937), Oliver E. Williamson (1985).

Uma das possíveis formas de se compreender a rica heterogeneidade científica do institucionalismo econômico consiste em propor uma breve sistematização geral de seus principais autores, obras e ideias. Um mapeamento desse tipo - ainda que superficial em razão de sua natureza esquemática – possui o mérito de lançar luzes sobre esse complexo mosaico do pensamento econômico, denominado institucionalismo.

3.2 Institucionalismo(S): o mapeamento de uma diversidade dentro da unidade

3.2.1 Institucionalismo Originário

O institucionalismo é compreendido como uma corrente heterodoxa do pensamento econômico. Em razão da grande diversidade e variedade teórica, o institucionalismo não constitui uma escola homogênea do pensamento econômico, mas uma rica e plural tradição do pensamento social. Apesar dessa heterogeneidade teórica, pode-se dizer que existe um forte denominador comum entre todos autores institucionalistas: as instituições são categorias centrais na análise do fenômeno econômico. Nesse sentido, como afirmado acima, considera-se uma falácia o postulado reducionista da economia neoclássica segundo o qual a unidade de análise das Ciências Econômicas é o agente individual-racional apto a

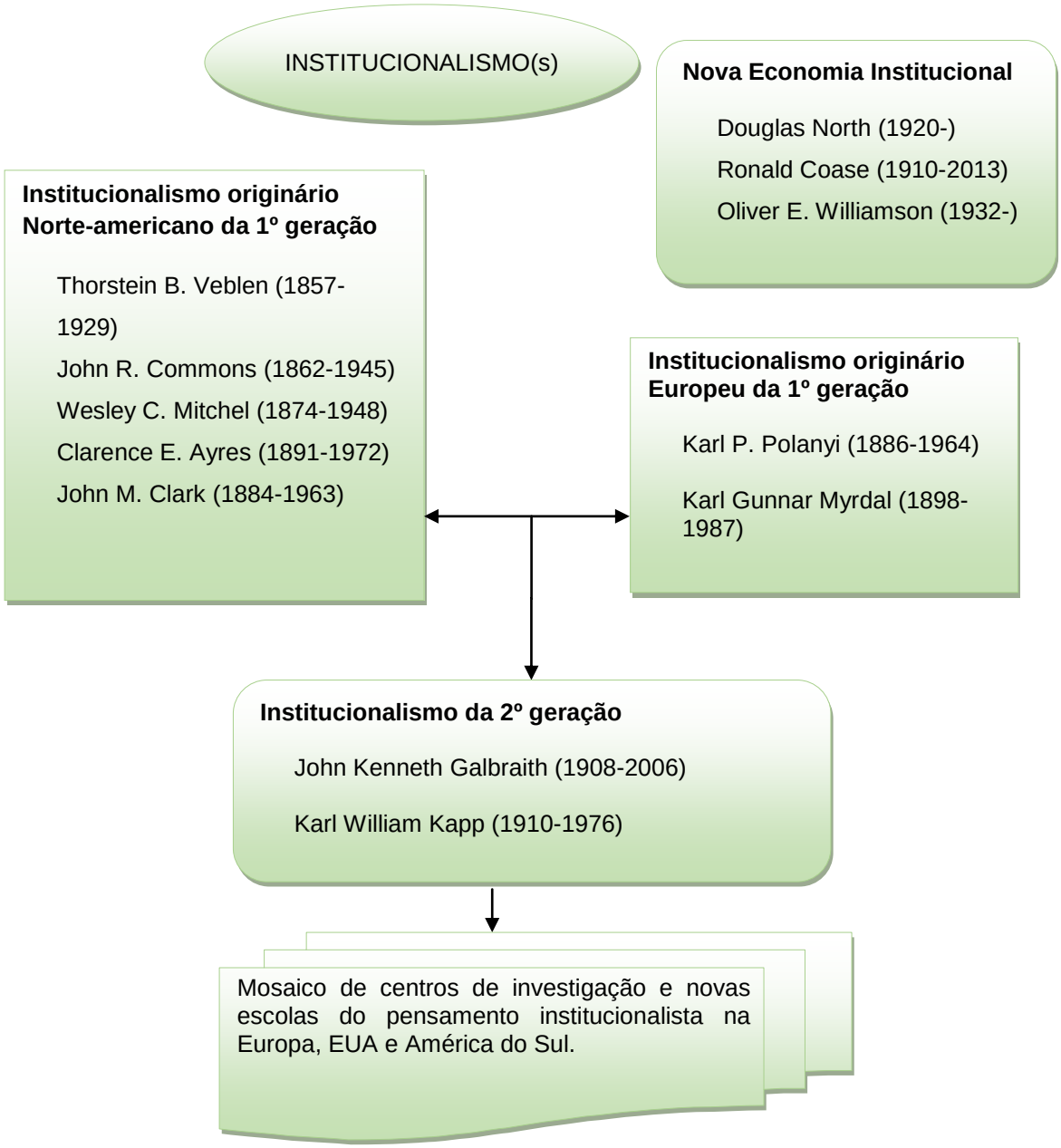
maximizar seus interesses.

De fato, a instituição constitui o núcleo de reflexão do pensamento institucionalista e não o comportamento do indivíduo hedonista. Isso representa dizer que a análise do ciclo produção, circulação, distribuição e consumo somente faz sentido se for compreendido a partir de uma contextualização histórico-espacial, na qual se reflita acerca da função das instituições em cada uma dessas etapas do processo econômico.

Como se percebe na figura abaixo, o institucionalismo originário da 1º geração pode ser dividido, por um lado, em uma vertente norte-americana a partir dos trabalhos de Thorstein Veblen (1857-1929), John Commons (1862-1945), Wesley Clair Mitchel (1874-1948), Clarence Edwin Ayres (1891-1972), John Maurice Clark (1884-1963) e, por outro lado, na Europa, por meio dos trabalhos de Karl Polanyi (1886-1964) e Gunnar Myrdal (1898-1987)[15].

[15] Adoto aqui uma concepção aberta e genérica do institucionalismo, tal como sugerido por Stanfield (1980) ao apontar o não reconhecimento de Karl Polanyi como um autor integrante dessa tradição. Obviamente estou consciente dos riscos da adoção de uma proposta mais genérica do institucionalismo.

Figura 1 - Sistematização do pensamento institucionalista



Fonte: Elaborado pelo autor

Thorstein Veblen (1898) é comumente reconhecido como um dos fundadores dessa tradição do pensamento econômico. Em um dos textos fundadores do institucionalismo originário, “Why is Economics not an Evolutionary Science?”, Veblen, aborda a relação entre o pensamento econômico e os processos

regenerativos de construção do saber científico[16]. Na visão de Veblen (1898), a economia neoclássica, ao fundamentar-se em pressupostos de uma ordem lógica e natural, negligencia a centralidade do processo gradual de mudanças. Na visão de Veblen, a Economia não pode ser reduzida ao programa científico neoclássico, segundo o qual o objeto de investigação consiste na pura análise comportamental, centrada no cálculo hedonista do indivíduo. De fato, a decisão racional do indivíduo ocorre em uma amálgama de hábitos, valores, pactos e convenções que condicionam o agir humano. (VEBLEN, 1898, p. 06).

Nesses termos, segundo a perspectiva vebleniana, uma renovação epistêmica da disciplina dependeria do reconhecimento da complexidade do fenômeno econômico e que sua constituição é resultado de um fluxo contínuo de cumulatividade de conhecimento ao longo das gerações. Em resumo, Veblen pretendia ressaltar a importância da radical alteração do foco da investigação de seu tempo: de uma perspectiva individualista e abstrata para uma análise da economia como sequência evolutiva e, consequentemente, a adoção de um novo objeto de estudo, qual seja, a compreensão dos métodos e instrumentos de organização do processo de vida.

Na visão de Marco Antônio Ribas Cavalieri, o ponto fundamental da reivindicação metodológica de Thorstein Veblen é a proposta de distinção entre concepções científicas pré-evolucionária e pós-evolucionária a partir da adoção, ou não, de um princípio teleológico dominante. De um lado, as tradições pré-evolucionarias do pensamento econômico cuja a explicação sobre o fenômeno econômico estaria vinculada a uma relação causa-fim. É o caso, por exemplo, da ordem natural das coisas em Smith, o colapso do sistema capitalista em Marx ou a psicologia hendonista da escola marginalista (CAVALIERI, 2013, p. 46).

Por outro lado, Thorstein Veblen (1898), em seu empreendimento teórico, buscou reconstruir as bases metodológicas da economia por meio da aproximação com os estudos evolucionistas darwinianos. A proposta de Veblen reflete uma longa tradição do pensamento social, na medida em que propõe a investigação de fenômenos culturais a partir da construção de um diálogo com as ciências biológicas, ou de modo mais claro, da adoção do recurso analógico-comparativo

[16] Vide o artigo “The preconceptions of Economics”, publicado no The Quartely Journal of Economics, em 1900, no qual Veblen também buscará refletir sobre os novos desafios da epistemologia econômica.

entre os mecanismos de funcionamento da Economia e da Biologia. Nesses termos, a Economia consiste em um campo de estudos não teleológico, na medida em que o processo de evolução social obedece uma lógica cumulativa e sem qualquer fim pré-determinado.

Dentro da tradição institucionalista vebleniana, uma das premissas fundamentais adotadas consiste em afirmar a pertinência e cientificidade do evolucionismo como uma das suas principais ideias-forças, isto é, o institucionalismo evolucionista concebe a econômica como a sucessão cumulativa de práticas (concretas e simbólicas), regras (formais e informais), hábitos e convenções que limitam e condicionam as ações individuais e coletivas em um dado período histórico. É nesse sentido que o pensador institucionalista preocupou-se em construir as bases para a formulação de uma nova epistemologia econômica: uma proposta de paradigma evolucionista de natureza pós-darwiniana.

John Commons (1995), ao lado de Thorstein Veblen (1898), é considerado como um dos pais fundadores do institucionalismo originário[17]. Na clássica definição de Commons, a instituição é um tipo de ação coletiva que libera, controla e amplia a ação de cada ator social. A ação coletiva, em Commons, possui um sentido abrangente, pois contempla uma ampla variedade de manifestações institucionais: desde costumes e hábitos informais aos complexos arranjos institucionalizados, tais como sindicatos de patrões ou empregados, a família, a associação comercial e o Estado.

Apesar das inúmeras diferenças entre essas instituições, em comum está a capacidade de prover uma “moldura social” na qual as interações se desenvolverão concretamente. Em outras palavras, a ação coletiva viabiliza, em maior ou menor grau, o controle, a liberação e a ampliação da ação individual.

Dentre os institucionalistas originários, John Commons é certamente o autor que mais se destacou na reflexão acerca da relação entre o funcionamento da economia e as regras jurídicas formais. Commons, mais do que Veblen, compreendeu a importância do Direito como uma instituição apta a potencializar as múltiplas capacidades de ação do individuo.

---

[17] No Brasil, Sebastião Neto Ribeiro Guedes apresenta-se como um dos principais estudiosos da obra de John Commons. Para uma visão do autor sobre a relação o Direito e o capitalismo em Commons ver o artigo “Lei e ordem econômica no pensamento de John R. Commons” publicado em 2013 na Revista de Economia Política.

Do ponto de vista jurídico-formal, as instituições são representadas pelas regras jurídicas e decisões judiciais. As obras Legal Foudations of Capitalism (1924), Institutional Economics (1934) e The Economics of Collective Action (1950) representam uma tentativa de analisar a relação entre Direito e Economia aos olhos da tradição do velho institucionalismo.

No contexto da tradição do institucionalismo originário, a visão de John Commons sobre a relação entre Direito e Economia é merecedora de destaque. Para Commons, a interdependência entre o discurso jurídico e o econômico consistia uma chave de leitura fundamental para a compreensão do fenômeno institucional. Para além de seus trabalhos acadêmicos, John Commons foi um importante reformista norte-americano, atuando diretamente na elaboração de diversas leis no âmbito das políticas industriais e direitos trabalhistas no Estado de Wisconsin[18] [19].

Commons entendia que um dos principais déficits da economia ortodoxa teria sido a exclusão da ética e do Direito do processo de compreensão do fenômeno econômico, isto é, todo o edifício intelectual no qual se ergue o pensamento ortodoxo é construído a partir da relação entre homem (considerado como um ser isolado) e natureza (um elemento dado). A economia institucionalista de John Commons (1924) reivindica uma economia real, fundada nas relações sociais, na qual inclui-se os costumes, a ética, as normas jurídicas e as decisões judiciais (COMMONS, 1924, p. 57).

Um bom exemplo da visão do autor foi descrita no livro “Legal foundations of capitalism”. No capitulo 2 da obra, Commons analisa como a noção de propriedade, liberdade e valor, elementos centrais para o desenvolvimento da economia

[18] Hodgson, um autor claramente influenciado pelo pensamento de Veblen, entende que o pensamento de Commons possui importantes déficits. Para Geoffrey Hodgson (2003, p. 547) a proposta de Commons (I) é omissa a importância de o hábito e instinto da psicologia de William James; (II) é apreciar as contribuições do Darwinismo no campo filosófico; (III) avaliar o pepel das instituições e a auto-organização extra-legais e a importância das ordens espontâneas institucionais que não tenham surgido do Direito. Se é verdade que, tal como afirma Hodgson, o pensamento de Commons possui o problema de focar em demasiado nas instituições jurídicas, a crítica pode ser aplicada, a contrário sensu a Veblen, uma vez que este se preocupou com as questões extra-legais, relegando um papel secundário ao Direito.

[19] Sobre o papel de Commons na análise sobre a relação entre Direito e Economia, vale a pena transcrever a opinião de Geoffrey Hodgson (2003, p. 548): “Commons probably did more than anyone else to establish the importance of legal matters for economics, and with several others he intensified the interface between economics and law. For Commons, these applied studies were a major source of theoretical inspiration and a medium for a theoretical development. In pratical terms, he helped to draft a whole series of bills on labor and industrial matters for the state of Wisconsin. In the first half of the twentieh century, no one had a more sensitive finger on the institutional and juridical pulse of American capitalism tham Commons.”.

capitalista, se desvelam como categorias institucionais. De fato, propriedade, liberdade e valor não são ideias ou fatos dados, mas fenômenos cujo conteúdo decorre de convenções que amadurecem ao longo de anos. Para Commons, o Poder Judiciário desempenhava um papel na institucionalização da seleção artificial, na medida em que determina, altera e (re)interpreta o significado de cada instituição.

É a partir desse conjunto de postulados que John Commons (1924) examina, por exemplo, uma série de decisões do Judiciário norte-americano, tais como "Slaughter House case": tratava-se de um caso envolvendo o questionamento de uma autorização concedida pelo Município Nova Orleans para a constituição de monopólio privado para fins da prática e organização de um matadouro municipal. Ocorre que os trabalhadores locais, alegando, violação a 13º e 14º emendas, argumentaram, perante a Suprema Corte, em 1872, que a decisão administrativa do Município Nova Orleans os privava da livre escolha acerca do local do abatimento do gado e, por consequência, da possibilidade de auferir uma maior vantagem econômica. A Suprema Corte decidiu que não havia, neste caso, privação da liberdade (no caso, não se tratava de escravidão ou servidão) ou violação da propriedade (não estava em jogo a restrição da propriedade física) e, portanto, que a decisão do Município era constitucionalmente válida. (COMMONS, 1924, p. 11).

Em 1890 a Suprema Corte altera seu posicionamento acerca da extensão do significado de liberdade, propriedade e valor. No julgado "Minnesota Rate Case", empresas ferroviárias, alegando a violação a 14º e 15º emendas, questionavam a legitimidade do Estado de Minnesota de estabelecer as tarifas das atividades ferroviárias, uma vez que o valor dependia do preço de comercialização dos serviços. A Suprema Corte declarou ilegal a fixação das tarifas e, ao acolher o pedido formulado pelos requerentes, reinterpretou e ampliou o conteúdo da noção de liberdade, propriedade e valor. A propriedade, a partir dessa decisão, não se restringia as coisas físicas, pois passaria a contemplar também o rendimento em potencial das coisas.

Ao cotejar os dois casos, Commons propõe uma reflexão sobre como o caráter evolucionista da tríade propriedade-liberdade-valor, por meio da seleção artificial, permitiu a criação das condições do desenvolvimento do processo de acumulação do capitalismo norte-americano do século XX. E, nesse processo evolutivo, torna-se evidente a centralidade da relação entre direito e economia, na

medida em que o primeiro refunda - por meio de regulamentos e decisões judiciais - os elementos e categorias utilizadas pelos agentes econômicos, por outro lado, incorpora um conjunto de costumes e hábitos internalizados e naturalizados pelo modo de produção capitalista.

Conforme delimitado no último capítulo, as instituições são uma rede integrada de regras formais e informais que permitem a interação entre as ações dos atores individuais e coletivos. O Direito se apresenta, então, como um tipo especial de instituição, pois as regras jurídicas, positivadas formalmente ou não, representam uma estrutura normativa capaz de garantir a diminuição das incertezas e a previsibilidade das ações dos atores econômicos.

A grande contribuição de Commons foi alertar de que o Direito e a Economia Política Institucionalista constroem uma complexa associação interacional e complementar. Há uma dinâmica de permanente interdependência, seja no âmbito epistemológico (Direito e Economia como campos do saber) ou como práxis social (relação fenômeno jurídico e o fato econômico).

Ainda naquilo que se poderia chamar de 1º geração de institucionalistas norte-americanos destacam-se Wesley Clair Mitchel (1874-1948 - que se dedicou aos estudos empíricos acerca da relação entre ciclos económicos e as instituições), Clarence Edwin Ayres (1891-1972 - e suas pesquisas sobre a relação entre moral, instituições e evolução tecnológica) e John Maurice Clark (1884-1963 - e seus estudos sobre a dinâmica do processo econômico e a noção de concorrência efetiva como contraposição a ideia de concorrência perfeita).

Poder-se-ia falar, ainda, em uma 1º geração[20] de pensadores europeus vinculados, direta ou indiretamente, ao institucionalismo originário. Os institucionalistas europeus são representados pelos autores do escol de Karl Paul Polanyi (1886-1964) e Karl Gunnar Myrdal[21] (1898-1987).

---

[20] Em verdade, os aqui denominados autores institucionalistas europeus da 1º geração poderiam ser classificados, talvez mais corretamente, como elo de uma transição entre os pensadores institucionalistas estadunidenses da 1º geração (Veblen, Commons) e os autores institucionalistas da 2º geração, tais como John Kenneth Galbraith (1908-2006) e Karl William Kapp (1910-1976).

[21] Karl Gunnar Myrdal nasceu na Província de Dalarna, Suécia, em 1898. Após uma bolsa de estudos nos Estados Unidos entre os anos 1929/1930, Myrdal retorna ao seu país e passa a conciliar as atividades acadêmicas (professor na Universidade de Estocolmo) e política (Myrdal participa ativamente de diversas decisões políticas fundamentais de seu país, tal como a Comissão que elaborou o programa de pós-guerra social-democrata). As áreas de investigação de Myrdal relacionam-se com a epistemologia econômica, a formação de preços e mudanças econômicas, a pobreza nos países subdesenvolvidos e, ainda, a interdependência entre as questões raciais e a democracia no contexto institucional do liberalismo político norte-americano (a obra "*An American*

Karl Polanyi (2012a) é comumente identificado como o pensador central do institucionalismo originário europeu[22], sendo que sua obra referência, “A grande transformação”, publicada em 1944, é considerada como um das principais obras de Economia Política do século XX. Para Karl Polanyi (2012a), o século XIX é responsável pela ascensão e consolidação de uma falácia economicista, segundo a qual todo o fenômeno econômico é considerado como um fenômeno de mercado. Dito de outra forma, a falácia economicista identificou a economia como economia de mercado, reduzindo toda a sua riqueza e complexidade ao sistema de preços.

A força teórica de Karl Polanyi está em indicar que a ideia de um mercado autorregulável constitui uma novidade histórica e, por isso, uma abrupta ruptura com os valores e o modo de organização da vida no século XIX. O antigo fenômeno do “mercado *na* sociedade” cede espaço para um novo modelo de organização, segundo o qual as relações comerciais se afirmam como autônomas e a sociedade transforma-se em “sociedade de mercado”, isto é, uma sociedade *no* mercado.

Uma das grandes contribuições de Karl Polanyi é chamar a atenção para a novidade desse fenômeno socioeconômico. De fato, a historização do processo de consolidação do mercado resulta em uma proposta de revisão do conceito de economia. De acordo com o autor, deve-se considerar dois significados para a economia: o primeiro, o significado formal, relaciona-se com a dimensão exclusivamente lógica (relação meios/fins), na qual economia é entendida como uma ciência da escolha em um contexto de escassez; o segundo, o significado substantivo, fundamenta-se na institucionalização do processo de interação do homem com o meio. A falácia economicista consiste, então, em catalogar todo o fenômeno econômico como manifestação da economia formal. Em razão da centralidade de Karl Polanyi para a presente tese, o autor será explorado ao longo do próximo capítulo.

A segunda geração do institucionalismo originário é representada, dentre outros, pelos norte-americano John Kenneth Galbraith (1908-2006) e o alemão Karl William Kapp (1910-1976).

Dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy” constitui uma das principais referências na literatura sobre igualdade racial e ações afirmativas). Em 1973 recebeu o Prêmio Nobel da Economia em conjunto com o F. Hayek, principal representante da Economia Austríaca.

[22] Para o aprofundamento sobre a relação entre a primeira geração do institucionalismo norte-americano e o institucionalismo europeu, em especial Karl Polanyi, consultar a obra: NEALE, Walter C. Karl Polanyi and american institucionalism: a strange case of convergence. In: POLANYI-LEVIT, Kari (Org.). **The life and work of Karl Polanyi.** Montreal e Nova York: Black Rose Book, 1990.

O economista John Kenneth Galbraith autor de grande influência no debate político norte-americano da segunda metade do século XX, publicou uma vasta obra, na qual o objeto de estudo transitava entre a ciência política e a Economia Política. Dentre seus principais livros, destacam-se “A sociedade afluente” (1958-1972), “O novo estado industrial”, (1967-1985) e “A economia e o objetivo público” (1973-1975).

Karl William Kapp (1966) foi um importante economista institucionalista alemão da segunda metade do século XX. As investigações interdisciplinares de Kapp resultaram em uma nova abordagem sobre os custos sociais das empresas nas economias de mercado concorrencial. Os seus principais livros, The Social Costs of Private Enterprise (1950) e The Social Costs of Business Enterprise (1963), lançaram as bases de um modelo alternativo de análise sobre a relação entre desenvolvimento e meio ambiente.

Em contraposição aos argumentos da Economia do Bem-estar e dos novos institucionalistas, em especial de Ronald Coase (1960), K. William Kapp (1966) apresenta um novo paradigma sobre a socialização dos custos de produção pelas empresas privadas. Em sua principal obra, “The Social Costs of Business Enterprise” (1963), K. William Kapp analisa como a dinâmica do modo de produção capitalista é responsável pela materialização dos custos sociais em diversas dimensões da vida, seja nos recursos renováveis ou não renováveis, tais como, ar, água, petróleo, trabalho humano, o progresso técnico e o desemprego. Os custos sociais, entretanto, não são compreendidos como resultado da simples maximização dos benefícios do agente individual, mas como a manifestação de uma dada ordem institucional que viabiliza a socialização dos custos das atividades econômicas.

William Kapp (1966, p.202) mostra-se consciente de que uma reflexão crítica sobre os custos sociais é uma tarefa complexa, pois dependeria da introdução de novos elementos e variáveis não-mercantis na lógica da racionalidade econômica. Trata-se, em última instância, de reconstruir os pressupostos fundamentais das Ciências Econômicas e, portanto, (re)ligar o discurso científico-econômico aos ensinamentos da Filosofia Moral e da Política[23].

[23] Em Kapp, a relação entre a dimensão política e os processos econômicos geradores dos custos sociais é assim analisada por Vitor Neves e Célia KERSTENETZKY (2012, p. 137-138): “segundo Kapp eles envolvem relações não-mercantis assimétricas, frequentemente involuntárias, moldadas por entidades mais ou menos dominantes que impõem os seus interesses aos setores económica e politicamente mais débeis da sociedade. Os agentes têm diferentes possibilidades de acesso à

Nesse sentido, em um contexto de novas relações epistemológicas, o próprio objeto das Ciências Econômicas, aos olhos de William Kapp (1966) deve ser amplamente reconstruído à luz de saberes interdisciplinares. A revisão do objeto da Economia deve contemplar novos instrumentos de análise que evidenciem as "posibles relaciones que ligan las muchas variables de la realidad económica, de tal forma que los individuos y el gobierno puedan hacer elecciones razonables, con conocimiento exhaustivo de las probables consecuencias de su acción" (KAPP, 1966, p. 291).

No que se refere à relação entre custos sociais e governação, a diferença entre as duas tradições teórica é evidente. De um lado a proposta de Ronald Coase e da Nova Economia Institucional que afirma que o problema da externalidade consiste na ausência de definição dos direitos de propriedade e, nesse sentido, a definição, valoração e transação desses direitos pelo mercado constitui a decisão economicamente mais adequada. De outro, o institucionalismo originário que, nas trilhas abertas por Kapp, concebe que o os custos sociais são inerentes ao funcionamento da economia capitalista e, consequentemente, a decisão sobre o modo como a sociedade decide suportá-lo cabe aos objetivos definidos por uma comunidade política.

Por fim, pode-se falar, ainda, ao final do século XX e início do século XXI, no desdobramento de uma terceira geração do institucionalismo, a partir de centros de pesquisa em países como Estados Unidos[24], Inglaterra[25], França[26], Portugal[27],

---

informação relevante e diferente capacidade para controlar ou mesmo manipular essa informação assim como um desigual poder de negociação. Há assim uma dimensão política e de poder sem a qual o problema dos custos sociais não poderá ser plenamente compreendido." [...] "No essencial, a abordagem de Kapp baseia-se em duas ideias fundamentais: i) A afirmação da centralidade da vida humana como valor primário e inquestionável - um valor absoluto, não um valor de troca no mercado - e, em consequência, o entendimento de que as satisfações das necessidades humanas constitui o objetivo último da atividade económica (o único *fim* realmente indiscutível); ii) A ideia de que é impossível uma definição `técnica´ de soluções ótimas. Os objetivos sociais e as metas a atingir devem ser coletivamente (e politicamente) determinados."

[24] Nos Estados Unidos, berço dessa tradição do pensamento social, encontram-se duas das principais associações: Association for Evolutionary Economics (AFEE) e a Association For Institutional Thought (AFIT). Dentre os principais autores institucionalistas, cita-se, Elinor Ostrom – prêmio Nobel da economia em 2009 e autora de uma importante obra sobre ação coletiva e bens comuns, "Governing the Commons: the evolution of institutions for colletive action", Peter A. Hall, investigador da Fundação de Estudos Europeus, da Universidade de Harvard e coautor da obra "Variedades de Capitalismo". Nos Estados Unidos encontra-se a gênese da ascensão da Nova Economia Institucional nas figuras de Oliver Williamson, Ronald Coase, Douglas North.

[25] Na Inglaterra, o nome de Geoffrey M. Hodgson constitui a principal referência inglesa do institucionalismo originário contemporâneo. Apoiando-se explicitamente nos ensinamentos de Veblen – em especial, a sua noção de economia evolucionista, Hodgons publicou importantes livros e artigos nos últimos 30 anos: Economics and Institutions: A Manifesto for a Modern Institutional

Alemanha[28], Canadá[29], Colômbia[30] e Brasil[31].

Economics (1988), Economics and Evolution: Bringing Life Back Into Economics (1993), The Evolution of Institutional Economics: Agency, Structure and Darwinism in American Institutionalism (2004), Essential Writings of Thorstein Veblen (2011) From Pleasure Machines to Moral Communities: An Evolutionary Economics without Homo Economicus (2013), dentre outros. Ainda na Inglaterra, Ha-Joon Chang, economista coreano, radicado na Inglaterra e professor da Universidade de Cambridge, é um autor de importantes obras no âmbito da Economia do Desenvolvimento e Economia Institucionalista. Influenciado diretamente por Friedrich List, Joseph Schumpeter, Nicolas Kaldor, e Albert Hirschman, Chang tem produzido importantes reflexões sobre a relação entre intervenção estatal, instituições e desenvolvimento econômico. Entre seus livros destacam-se "23 Things They Don't Tell You About Capitalism" (2010), "Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism" (2008), "Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective" (2002).

[26] O institucionalismo na França é representado, em larga medida, pela Escola da Regulação e suas diversas ramificações. Ruy Braga (2002), cita a proposta de classificação de Jessop, segundo a qual a tradição da Teoria da Regulação pode ser dividida em sete linhas de pesquisa: Escola de Grenoble, Escola de Paris (e seus respectivos centros de pesquisa, Instituto Nacional de Estatísticas e dos Estudos Econômicos (INSEE) e Centro de Estudos Prospectivos de Economia Matemática Aplicada à Planificação (CEPREMAP), Escola do Capitalismo Monopolista, a Escola de Amsterdã, a Abordagem Nórdica, Abordagem em Termos de Estruturas Sociais e Acumulação. Para Braga (2002, p. 448-449), os "aspectos convergentes, capazes de diferenciar estas correntes em relação a outras teorias econômicas contemporâneas, radicar-se-iam em tornos dos seguintes pontos: em primeiro lugar, todas elas partem de uma ampla crítica à teoria do equilíbrio econômico geral; todas reivindicam uma filiação ao menos no início de suas problematizações marxistas, algumas delas pleiteando uma inspiração gramsciana; todas estas correntes inscrevem seus conceitos num marco mais ou menos comum, centrado na análise da dinâmica da crise do fordismo e do surgimento de um suposto pós-fordismo; além, é claro, da ênfase explicativa recaindo sobre os mecanismos de normatização de demandas sociais pelo Estado - principalmente por meio da forma de salário -, fundamentais - segundo todas elas - para a compreensão da dinâmica econômica do conjunto

[27] Em Portugal, o Centro de Estudos Sociais representa a principal referência de altos estudos acerca da tradição institucionalista. As investigações portuguesas, ao articular uma forte base teórica institucionalista e levantamentos empíricos da realidade semi-periférica da economia de Portugal, têm buscado construir uma Economia Política plural e crítica, como se percebe nas obras de "Ensaios de Economia Impura" de José Reis (2009), "Economia e Interdisciplinaridade(s)" de Vitor Neves e Célia KERSTENETZKY (2012), "A Economia sem muros" de Vitor Neves e José Castro Caldas (2010), "A crise, a Troika e as alternativas urgentes", de João Rodrigues et al. (2013).

[28] Na Alemanha, Wolfgang Streeck (2013, 2012), Diretor do Max Planck Institute for the Study of Societies, em seus últimos trabalhos, propõe uma investigação centrada na relação entre as mudanças institucionais do capitalismo do pós-guerra e a diluição do controle democrático por meio da ascensão política do capital financeiro.

[29] No Canadá, a Simon Fraser University abriga economistas como Richard Lipsey, Kenneth Carlaw e Clifford Bekar (2006) e Lawrence Boland (1995, 1997). Aquele desenvolve uma abordagem evolucionista acerca do crescimento econômico, mudanças tecnológicas e climáticas, ao passo que este concentra seus na crítica espistemológica aos fundamentos neoclássicos. Da University of Victoria, cita-se Malcolm Rutherford - autor de várias obras e artigos institucionalistas, tais como, "The Institutionalist Movement in American Economics, 1918-1947" (2011), "Institucional economics: Then and Now" (2001) e "Science and social control: the institucionalist movement in American economics, 1918-1947" (2010).

[30] A Univeridad Externado da Colômbia edita, desde 1999, a "Revista de Economía Institucional". Da Universidad del Norte, Jairo J. Parada (2003, 2011) aborda a relação entre as instituições e o desenvolvimento regional latino-americano à luz do institucionalismo vebleniano.

[31] No Brasil, a abordagem institucionalista é relativamente recente, uma vez que a tradição do pensamento heterodoxo brasileiro situa-se no plano do debate sobre as teorias da dependência e o estruturalismo cepalino. No final da década de 90, Ramón Vicente Garcia Fernandez (1998) e Ramón Vicente Garcia Fernandez e Huáscar Pessali (2000) desenvolveu importantes abordagens críticas sobre a relação entre a retórica e o discurso científico de Oliver Williamson. No mesmo período, Octavio Augusto Camargo Conceição (2000, 2001) desenvolvia investigações sobre a

Eis um breve e superficial retrato do institucionalismo originário e suas gerações ao longo dos últimos cem anos. Uma fotografia que evidencia a multiplicidade, divergência e pluralidade teórica dessa corrente de pensamento social e econômico. Uma vez apresentado esse panorama histórico geral, trata-se de aprofundar na diferenciação entre o institucionalismo originário e a Nova Economia Institucional.

3.3 Institucionalismo(S): a diversidade dentro da unidade

O objetivo do item anterior foi o de apresentar, de modo esquemático, uma breve noção sobre a tradição denominada institucionalismo, em especial em sua versão originária. A presente secção, por sua vez, possui a pretensão de propor um cotejo entre duas principais correntes do pensamento institucionalista: de um lado, a tradição do institucionalismo originário e, por outro, a Nova Economia Institucional.

A diferenciação justifica-se em razão de duas questões[32]:

Em primeiro lugar, institucionalistas originários e novos institucionalistas divergem em temas fundamentais, tais como, a função do mercado, o papel dos direitos de propriedade, a possibilidade de controle democrático do processo econômico, a importância da intervenção do Estado na economia. Tal como buscarei

---

interdependência entre desenvolvimento econômico e tecnologia à luz do pensamento institucionalista. Marco Antônio Ribas Cavalieri (2013), professor da Universidade Federal do Paraná,desenvolveu ao longo dos últimos anos estudos sobre Thorstein Veblen, Institucionalismo norte-americano, e suas influências na formação do pensamento econômico brasileiro. Atualmente, a partir de uma perspectiva interdisciplinar, Célia Lessa Kerstenetzky (2012) professora titular da Universidade Federal Fluminense (UFF) e coordenadora do Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento, concentra suas pesquisas no campo das políticas sociais, teorias da Justiça e Estado do Bem-estar Social no Brasil; José Eli da Veiga (2005, 2012), agrônomo, economista e professor titular da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP) possui como área de especialização a temática do desenvolvimento sustentável e a economia socioambiental, sendo um dos especialistas brasileiros em Georgescu-Rogen; David Dequech Filho (2013) é professor da Universidade Estadual de Campinas e coordenador do grupo de pesquisa em Economia e Instituições, sendo suas principais áreas de interesse as relações entre instituições e o comportamento e o pensamento dos agentes econômicos, bem como a importância e ubiquidade das instituições na vida econômica. Pereira (2006) tem desenvolvido investigações sobre a relação entre as instituições e o neodesenvolvimentismo. Sebastião Guedes (2013), Professor do Departamento de Economia da Universidade Estadual Paulista "Júlio de MesquitaFilho" (Unesp/Araraquara), concentra suas investigações nos tranalhos de Jonh Commons.

[32] Apesar de relevante, a divisão entre velhos e novos institucionalistas merece algumas ponderações e ressalvas. Em primeiro, a clivagem torna-se, em alguns autores, menos nítida e evidente. Além disso, a proposta de divisão - e, consequentemente, a opção da presente tese pelo velho institucionalismo - não significa a desqualificação e o reconhecimento das contribuições da Nova Economia Institucional.

demonstrar na Figura 2, os pressupostos teóricos de cada corrente diferenciam em vários pontos essenciais.

Em segundo, em uma tese da área jurídica, a diferenciação entre as duas tradições dos institucionalismos se mostra fundamental, uma vez que a nova economia institucional se afirmou como principal fonte epistemológica da Análise Econômica do Direito (*Law and Economics*)[33]. Nessa perspectiva, afirmar expressamente que a presente tese filia-se ao institucionalismo originário significa dizer, por outro lado, que se afasta dos pressupostos, objetivos e metodologia propostos pela Análise Econômica do Direito.

Nesse sentido, poder-se-ia perguntar: Em que medida, a tradição do institucionalismo originário se diferencia da Nova Economia Institucional? Quais são os principais pontos de divergência dessas duas correntes do pensamento econômico?

Antes de enumerar as inúmeras divergências, talvez seja interessante propor uma reflexão sobre as convergências entre essas tradições. E, nesse particular, a questão parece ser mais simples. Em ambas as correntes do pensamento econômico há um reconhecimento dos déficits dos postulados científicos da economia neoclássica. Em regra, as noções de "*homo economicus*", "racionalidade ilimitada", "equilíbrio geral" não são categorias presentes no dicionário institucionalista. Ao contrário, todos os institucionalistas - originários e novos - identificam a instituição como a principal chave de leitura para a compressão e reflexão sobre a Ciência Econômica (a instituição como referencial metodológico fundamente) e da economia (a instituição como fenômeno econômico central para a compreensão do próprio processo econômico material).

3.1 As divergências entre Institucionalismo Originário e Nova Economia Institucional: uma proposta de sistematização

Os institucionalistas divergem sobre as diferenças e semelhanças entre o institucionalismo originário e a Nova Economia Institucional. Autores como Renata dos Reis Cordeiro (1998), apesar de se filiar expressamente ao institucionalismo originário, ressalta a importância de se reconhecer os elementos de convergência

[33] Para uma abordagem crítica sobre a recepção da Análise Econômica do Direito no Brasil consultar Forgioni (2005) e Zanatta (2012)

entre as tradições institucionalistas, de modo a identificar um “institucionalismo alargado”. No mesmo sentido, Octavio Augusto Camargo Conceição (2001, p. 21) ao abordar as diferenças e semelhanças entre as duas tradições, propõe a adoção de uma “teoria dinâmica das instituições”, na qual se reconheça a mútua influência e contribuição de cada escola. Malcolm Rutherford (2001), por sua vez, apresenta alguns pontos de convergência, tais como custo de transação, a racionalidade limitada e o interesse pela história da economia. Por outro lado, autores como Masahiko Aoki (2007) e Jose Castro Caldas (2001)[34] consideram as diferenças entre novos e velhos institucionalistas como substanciais.

O certo é que toda proposta de classificação e diferenciação entre a Nova Economia Institucional e o velho institucionalismo é incompleta e depende, em larga medida, em preconcepções e visões de mundo de cada investigador. Para fins dessa tese, o cotejo entre as duas tradições será realizado a partir de quatro perguntas fundamentais.

Em primeiro lugar, deve-se indagar: existe diferença entre o conceito de instituições para a Nova Economia Institucional e o institucionalismo originário? E, em caso positivo, quais as consequências teóricas e práticas de uma eventual diferença?

Em segundo, as instituições são previamente identificadas ou são fruto de uma dinâmica aberta e plural? Trata-se aqui de compreender as razões pelas quais autores da Nova Economia Institucional adotam uma relação estática de instituições (propriedade, contratos, firmas) e, ao contrário, os velhos institucionalistas abordam

[34] De acordo com Jose Castro Caldas (2001, p.10): “As diferenças e divergências entre estas correntes não são de pormenor. A `Nova Economia Institucional` tem origem no interior da corrente neoclássica, mas tem-se desenvolvido na direção das suas fronteiras e, em muitos pontos, passou já para além delas. Partilha com a matriz neoclássica a adesão a princípios metodológicos individualistas - as explicações derivam de pressupostos acerca do comportamento individual e as instituições são explicadas, em geral, como resultados ex-post da interação dos indivíduos. Mas o ´novo` institucionalismo afasta-se da microeconomia do livro de texto, em maior ou menor medida, dependendo do autor, no que diz respeito à centralidade de que as instituições assumem na análise e, sobretudo, quanto ao modelo básico do agente. Enquanto Olson raciocina sobre a ação coletiva e a interação exterior ao mercado a partir do egoísmo individual sem concessões, não discutindo sequer o problema da racionalidade (OLSON, 1965), já Oliver Williamson (1985) e Douglas North (1990) se demarcam claramente dos habituais pressupostos de racionalidade. Williamson (1985) define um `homem contratual` a partir de traços como o oportunismo e a racionalidade limitada e North (1990) vai mais longe e discute, para além dos limites da capacidade cognitiva, as próprias motivações e o papel da cultura na configuração do modelo mental dos agentes.” Nesse sentido, vide também a proposta de Masahiko Aoki (2007) que, a partir do conceito de instituições, sugere uma diferenciação entre as instituições como regras espontâneas de acordo com a visão de F. Hayek e as instituições como regras exógenas e pré-determinadas nos termos da proposta da nova economia institucional.

as instituições como molduras e estruturas sociais abertas e plurais.

O terceiro ponto de análise diz respeito aos mecanismos de coordenação: como velhos e novos institucionalistas concebem a natureza e a dinâmica da coordenação da economia?

Por fim, a relação entre mudanças institucionais e as diferentes formas de organização da economia, isto é, como as tradições do pensamento institucionalistas analisam as distintas trajetórias modo de produção capitalista?

O Quadro 2 abaixo apresenta um breve resumo sobre o cotejo entre as matrizes institucionalistas. Logo em seguir, passo a tratar detalhadamente de cada um dos critérios de diferenciação e suas possíveis respostas.

Quadro 2: Quadro comparativo entre as tradições institucionalistas

Critérios de diferenciação	Institucionalismo Originário	Nova Economia Institucional
Relação com a Economia Neoclássica	Rejeição dos pressupostos teóricos da Economia Neoclássica	Suplementa os déficits teóricos da Economia Neoclássica
Conceito de instituições	Instituição como restrição e possibilidade de ação	Instituição como restrição
Instituições em espécie	Instituições são fruto de um processo evolutivo e de um conhecimento compartilhado. Não há uma definição prévia dos contornos e limites das instituições, pois essas são construções abertas.	Instituições são previamente determinadas (firmas, contratos, propriedade privada, etc)
Mecanismo de coordenação	Pluralidade de esferas de coordenação (Estado, mercado, sociedade civil organizada).	Mercado como esfera privilegiada de coordenação
Modelo de capitalismo	Tese das variedades.	Tese da convergência.

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.1.1 A relação com a Economia Neoclássica: entre a rejeição e o suplemento

Institucionalistas originários e novos institucionalistas se diferenciam quanto à interpretação e adesão aos postulados científicos da Economia Neoclássica. Enquanto os primeiros adotam uma clara e expressa posição de rejeição aos principais pressupostos da Economia Neoclássica, os segundos pretendem sumplementar, pontualmente, os déficits teóricos da Revolução Marginalista. Do ponto de vista metodológico, a questão do lugar do homem econômico pode ser um

interessante critério de diferenciação entre o Institucionalismo Originário e a Nova Economia Institucional.

Mas o que vem a ser a Economia Neoclássica?

A Economia Neoclássica é um projeto acadêmico-intelectual que consiste na ruptura com a Economia Clássica. Tal fenda na tradição do pensamento econômico possui um fio condutor: a divergência acerca da teoria do valor.

Em termos gerais, a Economia Clássica considerava que o valor de um bem decorre do trabalho empregado em sua produção. Seguindo caminhos distintos, Adam Smith, David Ricardo e Karl Marx enxergavam uma íntima relação entre o trabalho e a composição do valor do bem.

Adam Smith (1981) procurou formular uma teoria do valor-trabalho segundo a qual o valor do bem é determinado pelo preço do trabalho. Em sociedades arcaicas, o valor de troca de um bem se define em razão do trabalho gasto (se gasto o dobro do tempo para matar um castor em relação à um cervo, um castor valerá dois cervos). Em sociedades mais complexas, o valor de troca de um produto não depende apenas do esforço humano, mas da combinação de outros custos inerentes ao processo de produção, tais como o valor do salário, da matéria-prima e do capital. Nesse sentido, salário tem a função de garantir a manutenção das condições de vida para o trabalhador. O excedente, a diferença entre o preço final da mercadoria e o valor do trabalho, constitui a parte lucro do industrial e a renda do proprietário.

O valor-trabalho - como categoria analítica central da Economia Política de Adam Smith (1981) - construiu as bases conceituais para a teorização sobre a distribuição da renda gerada pelo trabalho, ou seja, uma reflexão incipiente acerca da dinâmica de repartição da riqueza da Nação. No final do século XVIII, o professor de Glasgow, pai do liberalismo econômico, reconhecera que a organização do processo de produção de bens e serviços se relaciona com diferentes níveis hierárquicos da pirâmide social. A dinâmica da produção de mercadorias no capitalismo resulta da fusão inseparável das relações econômicas e sociais.

Nesse sentido, a repartição da riqueza da Nação obedece a uma ordem natural na qual os rendimentos totais serão divididos entre, de um lado, a classe trabalhadora e, doutro, a classe dos proprietários (de bens de produção ou da terra). Apesar de vislumbrar as tensões que decorrem da repartição entre os diferentes

grupos da sociedade, Smith não propõe uma anatomia do conflito distributivo entre as classes, relegando a esse ponto como um dado secundário.

Após a publicação de "*On the principles of political economy and taxation*", obra máxima de David Ricardo (1996), o tema da distribuição de rendimentos é revisto. Se em Adam Smith, o economista deve-se concentrar seus esforços nos estudos das causas de geração da riqueza das Nações, em Ricardo o objeto central da Economia Política é identificar as leis que orientam a repartição da riqueza entre o dono do capital, os proprietários de terra e os trabalhadores.

No final do século XIX, entretanto, emerge na Europa um movimento acadêmico-intelectual que renovaria todo o paradigma no âmbito das ciências econômicas: trata-se de um conjunto de postulados, métodos e princípios conhecidos como Revolução Marginalista ou subjetiva que romperiam com o arcabouço teórico da Economia Clássica e construíram as bases para a solidificação de um novo pensamento hegemônico, a Economia Neoclássica.

O surgimento da Economia Neoclássica é marcado pela produção de três grandes nomes do pensamento econômico, Léon Walras (Suíca), Stanley Jevons (Inglaterra) e Carl Menger (Escola de Viena). De modo inusitado, as obras foram desenvolvidas ao longo do mesmo período, apesar dos autores não se conhecerem pessoalmente e da ignorância mútua acerca dos trabalhos de cada um.

Em que medida a Economia Neoclássica rompe com os pressupostos da Economia Clássica? Quais são os termos dessa radical cisão?

Avelãs Nunes (2008) propõe uma breve sistematização sobre os principais pontos de divergência entre as duas tradições, sendo aqui resumidos:

a) a substituição da categoria valor-trabalho pelo valor-utilidade;
b) o deslocamento da produção para o consumo;
c) a mudança de uma perspectiva dinâmica do processo econômico para uma concepção estática. (NUNES, 2008, p. 366).

Conforme visto anteriormente, os economistas clássicos consideravam o trabalho social empregado na produção das mercadorias como fonte essencial do valor de um bem. A Economia Neoclássica, entretanto, propõe revisitar o "problema do valor" e reinserir a variável da "utilidade" como elemento definidor do preço de uma mercadoria ou serviço.

O valor de um bem está relacionado à utilidade proporcionada ao sujeito, ou seja, um aumento da utilidade de um bem para o indivíduo corresponderá necessariamente ao aumento do valor da mercadoria. Torna-se evidente, portanto, que os neoclássicos, ao elevarem a utilidade do indivíduo como marco referencial, rejeitam qualquer categorização de sujeito coletivo (como trabalhadores ou capitalistas). Assim, o antigo tripé produção-classe-distribuição cede espaço ao novo esquema de sujeito-necessidade-consumo. Nesse sentido, afirma Avelãs Nunes (2008):

> Perante a impossibilidade de exprimir quantitativamente o *valor de uso*, os marginalistas optaram por exprimir quantitativamente as *necessidades* que podem satisfazer-se com aquele valor de uso, estabelecendo, para tanto, *escalas individuais* de necessidades. Faz sentido, por isso, falar-se de uma *teoria subjectiva do valor*. Com efeito, as necessidades são algo de eminentemente subjectivo, variando de indivíduo para indivíduo. Coerentemente, Menger definiu o valor como ´o juízo que os sujeitos económicos fazem da importância dos bens de que podem dispor para seu sustento e bem-estar, e não existe, portanto, fora da consciência dos indivíduos. (NUNES, 2008, p. 367).

Têm-se aí as bases conceituais para a formulação da lei da utilidade decrescente: a utilidade de um bem se reduz na medida em que se consome uma unidade adicional ou, em outras palavras, a utilidade de um bem aumentará conforme se reduz a disponibilidade de um bem para consumo.

Dos argumentos anteriormente expostos, torna-se claro a importância do fato econômico “produção” e “consumo” para cada uma das Escolas. De um lado, aos olhos dos pensadores da Escola Clássica, a “produção” se apresenta como o fato econômico legítimo para a geração do valor, por meio do trabalho produtivo. Doutro lado, na visão dos neoclássicos, a utilidade do consumo de um bem constitui a principal referência científica.

Em Adam Smith (1981), por exemplo, o estudo sobre as causas da riqueza das Nações relaciona-se, diretamente, ao modo como o capitalista racionaliza o processo produtivo por meio da divisão do trabalho. Em uma fábrica de alfinetes, o aumento da produtividade dos trabalhadores dependerá de uma organização da produção especializada e segmentada. A hipótese de relação de causalidade entre a divisão do trabalho e aumento da produtividade aplicar-se-ia, paralelamente, ao plano macro das economias nacionais.

Para a Escola Neoclássica, entretanto, o consumo constitui o fato econômico definidor do valor, pois o preço de uma mercadoria se definirá, exclusivamente, a partir de uma ação individual do consumidor em razão da utilidade marginal. Em um contexto de escassez de recursos, o valor de um bem será determinado pelo grau de exigüidade do produto destinado ao consumo.

Os pensadores clássicos e neoclássicos divergem em outro aspecto: para os primeiros, a economia real manifesta-se como um processo dinâmico, sendo que o papel fundamental do economista é o de compreender, analiticamente, as causas do crescimento econômico das Nações e, logo em seguida, propor os mecanismos e instrumentos aptos a viabilizar tal desenvolvimento.

Os neoclássicos, entretanto, descartam essa concepção dinâmica construída pelos clássicos. A visão neoclássica pressupõe os indivíduos - agentes econômicos individualmente considerados - interagem em um ambiente de livre mercado. Nesse contexto de plena liberdade econômica, o consumidor apresenta sua demanda e o produtor oferece seu produto/serviço. O sistema de preço em equilíbrio refere-se ao encontro entre oferta e demanda. A lei do estabelecimento de preços formulada por Léon Walras (1996) é clara nesses termos:

> Sendo dadas duas mercadorias, para que haja equilíbrio do mercado em relação a elas, ou preço estacionário de uma na outra, é necessário e suficiente que a demanda efetiva de cada uma dessas mercadorias seja igual à sua oferta efetiva. Quando essa igualdade não existe, é preciso, para chegar ao preço de equilíbrio, uma alta do preço da mercadoria cuja demanda efetiva é superior à oferta efetiva e uma baixa do preço da mercadoria cuja oferta efetiva é superior à demanda efetiva. (WALRAS, 1996, p. 81).

Pensadores Clássicos e Neoclássicos não compartilham a mesma visão sobre a dinâmica social subjacente ao processo de produção econômica. As classes sociais, na tradição de Adam Smith, David Ricardo e Karl Marx estão diretamente acopladas com um determinado regime produtivo, pois, em última instância, a atividade econômica é um fenômeno social. As classes dos proprietários de terras, capitalistas e trabalhadores representam, simultaneamente, a diversidade e conflituosidade da ordem social e das relações econômicas concretas.

Os pensadores neoclássicos rompem com essa tradição. A construção analítica de classe é substituída pelo agente econômico individual. O antagonismo e o embate entre proprietários dos meios de produção e trabalhadores cedem lugar ao

simples agir maximizador do agente econômico.

A formulação de um paradigma econômico centrado na interação entre consumidor e do produtor - uma radical simplificação da complexa teia de relações sociais - constitui o pano de fundo para a formulação da principal categoria da Economia Neoclássica: o homem econômico.

O *Homo economicus* constitui um instrumental metodológico segundo o qual os fenômenos econômicos são resultados das escolhas racionais dos indivíduos em um contexto de limitação de meios e de incomensurabilidade de desejos. Em razão dessa estrutura de meios/fins, o homem econômico decidirá racionalmente maximizar seus proveitos e minimizar seus sacrifícios.

O fato é que a purgação de qualquer análise classista resultou, em grande medida, em uma pretensa purificação do um discurso "político econômico". Após a depuração e expurgação dos elementos políticos e ideológicos, a retórica econômica se transformaria em um límpido discurso "científico-econômico". Aos olhos dos neoclássicos, a cientificidade estaria ligada ao projeto acadêmico de aprofundamento da formalização e matematização da Economia. A partir desse período, o próprio nome da disciplina altera-se de "Economia Política" para simplesmente "*Economics"*.

Francis Ysidro Edgeworth (1845-1926), por exemplo, foi um economista e estatístico inglês que contribui decisivamente na empreitada de matematização da Economia Política. Tal como afirma Robert Heilbroner (1974, p.155), Edgeworth acreditava que a Economia poderia ser traduzida para uma linguagem matemática, uma vez que se tratava de uma disciplina em que os dados poderiam ser quantificáveis de modo exato.

Após essa breve explicação sobre os fundamentos e pressupostos da Economia Neoclássica, torna-se possível retornar ao ponto central desta seção: uma das principais diferenças entre a Nova Economia Institucional e o Institucionalismo Originário é que enquanto este se distancia da Economia Neoclássica, aquela busca apenas suplementar pontualmente eventuais falhas desse projeto teórico.

Logo de início, deve-se ter em mente, entretanto, que a Nova Economia Institucional não constitui uma linha de pesquisa homogênea, mas, ao contrário, uma tradição do pensamento econômico que se ramifica em uma grande diversidade de abordagens teóricas.

Dentre as diversas concepções, a Economia dos Custos de Transação (ECT) de Oliver Eaton Williamsom (1985) constitui um projeto teórico que simboliza o empenho de construção de pontes de diálogo com a Economia Neoclássica. Nas primeiras páginas de “Markets and Hierarchies”, Williamsom (1975, p.1) indica três importantes fundamentos da Nova Economia Institucional:

a) crítica ao alto nível de abstração da Economia Neoclássica;
b) a refutação da ideia neoclássica segundo a qual os custos seriam apenas aqueles relacionados à produção, uma vez que existem custos no processo de negociação, ou seja, os custos de transação;
c) o projeto teórico da ECT é complementar e não substituir por completo a análise econômica convencional[35].

É bem verdade que a posição de Williamsom sofre inflexões ao longo dos anos, como fica claro no texto “Human Actors and Economic Organization”. No texto Williamsom reconhece que a concepção de “ator humano” adotado pela ortodoxia econômica carece de uma interpretação mais realista.

Para Oliver Williamsom (1999), o estudo sobre a teoria das organizações pode “aliviar” os déficits dessa concepão irrealista da economia convencional. De fato, a hiper-racionalidade não é um atributo do ser humano como pensava a Escola Neoclássica, sendo o homem dotado apenas de uma racionalidade limitada. Esse ser humano real - isto é, o ser humano da racionalidade limitada - vive em um contexto de um mundo de limitação cognitiva e riscos contratuais, sendo a organização uma forma de atenuar tal cenário.

O Institucionalismo Originário, entretanto, não pretende suplementar os déficits da teoria neoclássica, mas, ao contrário, propõe uma ruptura com essa tradição teórica.

[35] Ao propor um interessante diálogo entre a Economia e a Retórica, Ramón Vicente Garcia Fernandéz e Huáscar Pessali (2000) analisam o modo como Williamsom construiu os principais argumentos da ECT ao longo do final do século XX. Uma análise retórica de uma teoria econômica buscará, dentre outras cosias, situar uma determinada teoria no campo da Ciência Econômica, delimitar a audiência que Williamsom pretende persuadir e identificar as relações com outras teorias e Escolas de pensamento. Na visão de Fernandéz e Pessali (2000, p. 227), Williamsom adota claramente uma proposta de não ruptura com a economia convencional (leia-se Economia Neoclássica), uma vez que o autor sempre foi cauteloso ao apresentar as críticas e eventuais possibilidades de superação dos problemas do programa de pesquisa neoclássico.

Dentro da tradição do velho institucionalismo, Geoffrey Hodgson (1994) apresenta-se como um dos principais autores responsáveis pela restauração de uma agenda de investigação ao propor uma cisão absoluta com os pressupostos da Economia Neoclássica, uma vez que o autor entende que a economia não deve ser entendida como a ciência do comportamento individual, mas como um processo evolutivo. O inventário acadêmico do autor evidencia uma longa trajetória na construção de pontes dialógicas entre os fundamentos da Ciência Econômica e os pressupostos evolutivos da Biologia.

A proposta de estudo de uma “economia evolucionista” - como se sabe - não constitui uma nova agenda de pesquisa, sendo, ao contrário, uma chave de leitura fundamental nos textos iniciais de Thorstein Veblen (1898, 1900). O projeto de investigação de Geoffrey Hodgson (1994) herda o riquíssimo legado vebleniano e (re)interpreta-o a partir de novos problemas e hipóteses de trabalho. Tal como em Veblen, Hodgson está interessado em se valer da biologia como uma ferramenta metodológica alternativa aos postulados mecanicistas da economia neoclássica.

Em Geoffrey Hodgson (1997), proposta de uma economia evolucionista surge de um diagnóstico critico acerca do atual estado da arte das Ciências Econômicas. Na avaliação do economista inglês, a economia neoclássica, ao fixar seus pilares teóricos em torno do conceito de racionalidade e equilíbrio, estabelece suas bases cientificas em um território instável e movediço.

Além disso, as contribuições da teoria do casos na economia - a compreensão de que alcançar a “opção ótima” em termos econômicos pode depender de fatores irregulares e multicausais - e os déficits filosóficos da teoria neoclássica, apontam para a necessidade da quebra do monopólio científico instituído pelos neoclássicos e, consequentemente, a emergência de um paradigma da pluralidade do cenário acadêmico-econômico.

Contra a hegemonia do discurso neoclássico, Geoffrey Hodgson (1997) aposta na construção de um diálogo epistemológico entre a Biologia e a Economia. Uma aproximação entre as ciências sociais e biológicas constitui, certamente, um caminho tortuoso e com riscos evidentes. Hodgson está ciente dessas limitações e busca, já no preâmbulo de seu trabalho, precaver o leitor sobre os perigos de interpretação equivocada e precipitada do evolucionismo econômico.

Em primeiro lugar, uma economia institucional evolucionista rejeita qualquer tipo de argumento que defenda a existência de uma vinculação entre a superioridade antropológica e o código genético. Visões de mundo que, direta ou indiretamente, apostam no discurso do “darwinismo social” como um postulado científico válido, são rechaçadas veementemente pela Economia Evolucionista.

Da mesma forma, a concepção institucionalista de Geoffrey Hodgson (1997) nega a tese da associação entre o evolucionismo da economia capitalista e a omissão interventiva do Estado. De fato, os arautos do livre mercado não se cansam de argumentar que, em uma economia globalizada e com um alto padrão de concorrência a nível internacional, somente as empresas mais fortes são capazes de sobreviver. Ocorre que a Economia Evolucionista não defende a aplicação da analogia entre o sistema biológico e o sistema econômico. Como se verá adiante, a metáfora biológica (e não a simples analogia) da “seleção” merece ser utilizada com um maior grau de rigor.

Ao contrário, Geoffrey Hodgson (1997) é explicito ao afirmar a íntima relação entre o intervencionismo estatal e a economia evolucionista. Nas palavras do autor, “a possibilidade de certas formas de intervenção não global, mas proficiente, quer se trate de uma política industrial, de alguma forma de planejamento indicativo ou de qualquer outra, é realçada pela moderna teoria evolucionista.” (HODGSON, 1997, p.27)

Uma vez esclarecido aquilo que a Economia Evolucionista não representa (um decrépito “darwinismo social” ou uma apologia a selvageria da sobrevivência do capitalista mais forte) cabe-nos definir, objetivamente, a proposta de uma visão evolucionista do processo econômico.

Para Geoffrey Hodgson (1997) a Biologia deve ser pensada como uma metáfora para a compreensão da dinâmica econômica. A opção pelo uso da metáfora não autoriza a livre utilização e aplicação de conceitos, princípios e métodos de um campo cientifico para outro. Ao contrário, a metáfora deve ser entendida como um instrumento de análise científica apto a permitir um rico dialogo transdisciplinar. A adoção da Biologia como metáfora representa a possibilidade de criação de vias cognitivas alternativas ao pensamento econômico ortodoxo.

A Economia Evolucionista de Geoffrey Hodgson (1997) assume expressamente a Biologia como metáfora e, ao fazê-lo, busca problematizar os limites desse recurso metodológico e sistematizar as suas potencialidades. O

institucionalista inglês recorda que há muito a Economia busca as Ciências Naturais como fonte científica inspiradora. É o caso, por exemplo, da influência que os pressupostos mecanicistas exerceram sobre Adam Smith, em especial, o método científico newtoniano.

Para além da física, a metáfora aos fundamentos da Ciência da Natureza foi largamente utilizada pelos economistas liberais do século XVIII por meio de um amplo "processo de naturalização de fenômenos econômicos". Geoffrey Hodgson (1997, p. 29) chama atenção para o livre uso da expressão "natural". Ora, em regra, os especialistas ou os Manuais de Economia se valem das expressões como "preço natural" ou "taxa natural de desemprego" sem uma explicação razoável acerca do modo como a metáfora biológica deve ser adequadamente aplicada na Economia. O mesmo vale para o uso da ideia biológica de "seleção natural" como categoria analítica capaz de explicar o fenômeno da busca sobrevivência e perecimento das empresas em um mercado globalizado altamente concorrencial.

De fato, alerta o autor (1997, p. 34) esse livre transito de categorias deve ser evitado, uma vez que existem grandes diferenças entre a racionalidade científico-natural e a lógica conceitual e prática das Ciências Sociais. Geoffrey Hodgson (1997) acredita, entretanto, que uma reflexão criteriosa sobre a relação entre as duas áreas do conhecimento pode proporcionar uma renovação do paradigma científico neoclássico, uma vez que permite:

> realçar a preocupação com os processos continuados e irreversíveis no tempo, com o desenvolvimento de longo prazo mais do que com os ajustamentos marginais de curto prazo, com a mudança qualitativa assim como a mudança quantitativa, com a variação e diversidade, com as situações de desequilíbrios, assim como as situações de equilíbrio e com a possibilidade de erro persistente e sistemático e o consequente comportamento não optimizador. Em resumo, um paradigma evolucionista proporciona uma alternativa à ideia de maximização mecanicista sujeita a restrições estáticas, que se encontram no ´núcleo duro´ da teoria neoclássica. A teoria da decisão racional, situada no núcleo da corrente principal da teoria econômica, assenta em pressupostos estáticos, numa noção de ambiente de tomada de decisão constante e na ideia de racionalidade global que são todas elas noções postas em causa pela teoria evolucionista (Cooper, 1989; Goldberg, 1975).
> O sistema biótico, assim como o sistema econômico, é altamente complexo, sendo esta mais uma razão extremamente importante a justificar a relevância para a economia das ideias provenientes da biologia. Esses temas contêm um emaranhado de estruturas e causalidades, envolvem mudança permanente e englobam uma enorme variedade. (HODGSON, 1997, p. 35-36)

Apesar das possibilidades da metáfora biológica, a livre utilização da ideia de evolução pela Ciências Econômicas gerou uma herança intelectual caracterizada pela ambiguidade, simplificação e contradição. Nesse sentido, Geoffrey Hodgson (1997, p.44) propõe uma taxonomia a partir de autores que, direta ou indiretamente, adotaram premissas evolucionistas. Entre os autores evolucionistas destacam-se Marx, Holbson, Smith, Menger, Walras, Marshall, Schumpeter, Spencer, Hayek, Malthus e Veblen.

Em suma, em termos metodológicos, o Institucionalismo Originário diferencia-se por completo da Nova Economia Institucional, pois enquanto esta busca complementar os deficits da homo economicus, aquele busca compreender a economia como um processo evolucionista.

3.1.2 O conceito de instituições: entre o conceito abrangente e o reducionista

O segundo ponto de divergência, então, consiste na diferenciação sobre o próprio conceito de instituições. Em linhas gerais, poder-se-ia afirmar que institucionalistas originários possuem uma leitura ampliativa do conceito de instituições e, ao contrário, novos institucionalistas uma interpretação reducionista da noção de instituições.

Douglas North (1990), um dos fundadores da Nova Economia Institucional, conceitua instituições como um conjunto de regras, formais e informais, que restringem a ação e interação humana. Nas palavras do próprio autor, instituições são “as regras do jogo emu ma sociedade ou, formalmente, são as limitações humanas que moldam as interações humanas. Em consequencia, elas estruturam incentivos nas trocas humanas, seja política, social ou econômica.” “the rules of a game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction. In consequence, they structure incentives in human exchange, whether political, social, or economic[36].” (NORTH, 1990, p.3, tradução nossa).

Para Douglas North (1990), portanto, as limitações do comportamento são provenientes de regras formais (Direito) e regras informais (normas de comportamento, convenções sociais). A articulação e mútua interdependência entre

[36] “the rules of a game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction. In consequence, they structure incentives in human exchange, whether political, social, or economic. (NORTH, 1990, p.3)

regras formais e informais definem uma estrutura própria de interação e incentivo aos agentes econômicos (NORTH, 2010, p.16).

A ideia apresentada por North segundo a qual instituições são restrições da ação individual é relevante, pois indica que o fenômeno econômico não pode ser analisado do ponto de vista apenas subjetivo. Nesse sentido, a ação de um agente econômico sempre será mediada por uma instituição formal ou informal. Não existe conduta, seja do produtor ou do consumidor, que se desenvolva em um vácuo institucional.

O institucionalismo originário, por sua vez, adota um significado alargado do conceito de instituições. Diferentemente da versão de Douglas North (1990), os velhos institucionalistas concebem as instituições, não apenas como a restrição da conduta individual, mas também como possibilidade de ação humana. É o caso, por exemplo, da já comentada definição de instituições proposta por John R. Commons no artigo “Institutional economics” e publicado, em 1931, na *American Economic Review*.

Para John R. Commons, (1931, p. 01), instituições são ações coletivas de controle, liberação e expansão da ação individual, sendo a ação coletiva, na visão de Commons, o modo de conversão de costumes desorganizados em práticas sociais sistematizadas, tais como o sindicato, associação comercial, empresa, Estado. (COMMONS, 1931, p. 1).

A diferença entre as duas concepções é significativa.

Tal como indica o conceito proposto por Douglas North (1990), em um contexto de conhecimento do mundo limitado, precário e incerto, as instituições limitam a ação do agente econômico, na medida em que as “decisões racionais” são efetivadas em um ambiente concreto de interações humanas. De fato, nesse ponto convergem todos os institucionalistas. Entretanto, para além das instituições como simples restrição, o institucionalismo originário, nas trilhas abertas por John R. Commons, (1931), pretende dar ênfase ao conceito de instituições como liberação e expansão da ação humana.

Deve-se indagar, portanto, em que medida a ideia de uma instituição promotora da “libertação e expansão” da ação individual, tal como deseja John R Commons, representa uma nota merecedora de destaque em face ao conceito mais reduzido de Douglas North?

É verdade que, por um lado, a ação coletiva - Estado, corporações, associações - promove a limitação ou restrição de uma conduta humana, por outro, esse mesmo fenômeno da ação coletiva viabiliza uma situação de liberação da conduta do outro polo da relação social ou econômica. De fato, a instituição, ao proporcionar uma estrutura social apta a interação entre sujeitos, instala uma ordem relacional de ação/omissão, permissão/proibição, dever/não-dever. (COMMONS, 1931). Commons está preocupado, dentre outras coisas, em compreender a estrutura universal dessa dualidade gerada pela incidência da ação coletiva nas relações entre os sujeitos. Dito de outra forma, o autor pretende refletir sobre os mecanismos de funcionamento dos polos positivos e negativos de cada interação institucional.

John R. Commons (1931) denomina tal estrutura de “regras de operação”, ou seja, são regras formais ou informais - no plano da Ética, Direito, da Economia - que determinam o vínculo comum da permissão/proibição da ação humana. Os exemplos são muitos:

a) as normas jurídicas limitadoras da jornada de trabalho, por exemplo, se por um lado limitam a atividade empresarial, por outro, liberam a ação dos trabalhadores;
b) Sendo o cheque uma ordem de pagamento a vista, o hábito de “acordar entre as partes uma data futura” obriga ao portador do título, por um lado, a observar a data escrita no verso do documento e, por outro, ao emitente, a liberação de gestão da sua poupança, uma vez que posterga o saque dos seus recursos;
c) o costume de aceitarmos a organização de uma fila no caixa do mercado, constitui uma instituição que, de um lado, limita a ação de pagamento dos consumidores e, doutra banda, libera o gestor da criação de um complexo sistema de fiscalização e cobrança no estabelecimento caso inexistisse esse mecanismo institucional.

Entretanto, a ação coletiva atua como um mecanismo de expansão da ação individual, ou dito de outra forma, a ação coletiva cria pressupostos e as possibilidades de ação dos indivíduos. Isso quer dizer que a ação coletiva institui estruturas sociais imprescindíveis para a concretização das ações individuais. Em

nossa sociedade, a grande maioria das ações individuais não seria possível sem a existência de um conjunto de ações coletivas.

Pensemos na permanente tensão entre capital e trabalho. Em que medida seria possível ao trabalhador fabril do século XIX interagir, dialogar, negociar sobre condições adequadas de trabalho com o dono da fábrica? As conquistas laborais no século XIX e XX por meio dos sindicatos - uma espécie de ação coletiva que visa a organização e sistematização das demandas laborais - constitui um típico exemplo de como a ação coletiva viabiliza uma conduta que, em tese, seria impossível de forma individualizada.

A questão é que, nos termos do conceito proposto pelo velho institucionalismo, há evidente potencial emancipatório e democrático, pois as instituições podem recriar novas possibilidades de ação individual ou reinventar outras formas e modelos de ação coletiva, isto é, um amplo e rico espaço para instituições reproduzirem novas estruturas de interações sociais e econômicas.

3.1.3 Instituições em espécie: entre a concepção apriori e o experimentalismo

A distinção entre uma visão reducionista e alargada de instituições reflete no modo como se compreende a manifestação concreta das instituições (na ausência de uma melhor denominação, designarei de “instituições em espécie”). Por um lado, autores da Nova Economia Institucional, em regra, percebem a limitação das ações humanas em um cenário de molduras institucionais pré-determinas; de outro lado, institucionalistas originários tendem a rejeitar uma enumeração *a priori* de molduras institucionais. Em resumo, as instituições em espécie da Nova Economia Institucional são uma lista taxativa, enquanto no institucionalismo originário as instituições em espécies são tratadas como uma abertura plural. Expliquemos cada uma dessas concepções.

Em geral, poder-se-ia afirmar que textos fundamentes da Nova Economia Institucional - especialmente os escritos pela tríade clássica North-Willamson-Coase - se organizaram em torno de instituições pré-determinadas, um elenco de categorias institucionais chaves da economia capitalista. As instituições em espécie

são a firma, a propriedade privada[37] e os contratos[38]

Em 1937, Ronald Coase publica um dos textos fundadores da nova economia institucional, “The nature of the firm”. Nesse artigo, o autor buscou identificar as razões pelas quais uma firma existe e os fatores que determinam a sua estrutura dimensional. No clássico artigo, Coase apresenta um argumento relativamente simples, mas até então invisível aos olhos dos economistas neoclássicos: há um custo inerente ao pleno funcionamento do mercado.

De fato, o custo de uma transação econômica não corresponde apenas ao preço acordado entre os consumidor e fornecedor. Na economia real, há um conjunto de custos acoplados a quaisquer transações, ou dito de forma mais técnica, custos para o adequado funcionamento do sistema de preços. Uma análise institucional do mercado revela que o fornecedor deve, obrigatoriamente, desembolsar recursos financeiros para transacionar seus produtos ou serviços (custos de divulgação, negociação, elaboração e monitoramento de contratos).

Ora, a firma deve ser compreendida à luz desse ambiente institucional complexo e incerto e não de um modelo abstrato de mercado. Ronald Coase (1937) afirma que a existência de uma firma explica-se, em grande medida, em razão de sua natureza institucional de otimização dos custos para se operar no mercado. Assim, para além da miopia dos neoclássicos - que enxergavam a firma, mas não os custos inerentes ao seu funcionamento do mercado - Coase percebeu a importante função de racionalizar os custos para o funcionamento do mercado.

Na década de 70 e 80 do século passado, a temática do “custo de transação” consolidou-se como uma das principais agendas de investigação da nova economia institucional, em especial a partir das contribuições de Oliver Eaton Williamson. Para esse autor, as firmas surgem como mecanismos de redução dos custos de transação, sendo estes comparados com a fricção nos sistemas físicos (WILLIAMSON, 1985, p.19).

---

[37] A propriedade privada constitui uma instituição central entre os autores da Nova Economia Institucional. Ao analisar a economia chinesa, Tian (2000, p. 247) defende que, em ambientes com alto grau de imperfeição institucional como o chinês, o receituário da privatização em massa deve ser relativizado. Preliminarmente, medidas de correção do ambiente econômico devem ser adotadas pelos agentes públicos e privados, de modo a permitir uma suave transição para o pleno mercado. Esse argumento de Tian evidencia como um investigador dessa tradição, ao analisar um fenômeno próprio da cultura econômica chinesa, a Empresa Coletiva Chinesa, o faz à luz do cânone da Nova Economia Institucional.

[38] Ao lado da propriedade privada, o contrato emerge como uma das principais instituições aos olhos dos autores da Nova Economia Institucional. Nesse sentido, ver O. Williamson (2002).

Todavia, na visão do institucionalismo originário, as instituições são fruto de um processo evolutivo e de um conhecimento compartilhado. Adota-se aqui, diferentemente da Nova Economia Institucional, uma concepção plural e experimental de novos processos e formas de organização do processo da vida. Pode-se afirmar assim que, aos olhos do velho institucionalismo, não há uma definição prévia dos contornos e limites das instituições, pois essas são construções abertas.

É nesse sentido, por exemplo, que Vasco Almeida (2011; 2012) propõe uma interessante reflexão sobre a função e a dinâmica das organizações de terceiro setor à luz do institucionalismo originário. Almeida (2011, p.32), ao propor uma profunda revisão da literatura econômica sobre as organizações de terceiro setor, descreve um interessante quadro analítico, na qual evidencia que a agenda de investigação do terceiro setor é dominada pela abordagem das teorias dos bens públicos, teoria da falha de contrato, as teorias empresariais e a teoria dos stakeholders.

Apesar das diferenças e especificidades, as teorias econômicas hegemônicas do terceiro setor possuem um déficit em comum: uma grande dificuldade de compreender a origem e a lógica de funcionamento de instituições não lucrativas em um esquema teorético alternativo aos cânones da economia convencional (comportamento racional e maximizador de indivíduos atomizados). Trata-se, então, como bem coloca Vasco Almeida (2011, p.48), da busca por uma alternativa teórica que não conceba o terceiro setor como um fenômeno marginal resultante da simples falha do mercado ou do Estado.

Para o institucionalismo originário, entretanto, a questão situa-se em outro plano de análise. A explicação sobre o modo de atuação das organizações do terceiro setor, segundo o autor, não se fundamenta no conceito de racionalidade econômica convencional, uma vez que a ação de tais entidades é complexa e, em muitos casos, obedece uma lógica não-mercantil. Nesse sentido, ao propor uma reflexão sobre os quatro níveis de análise institucional (as instituições, os arranjos institucionais, setores institucionais, as organizações e o indivíduo institucionalizado), o autor afirma que a formação das organizações de terceiro setor devem ser concebidas a partir de uma dinâmica relacional entre a dimensão micro e macrossocial.

Se é verdade que, seguindo o raciocínio de Vasco Almeida (2011), as organizações de terceiro setor não foram tematizadas de modo adequado pela economia neoclássica, também deve-se observar que a Nova Economia Institucional é omissa em relação ao modo de funcionamento desse importante fenômeno social, fato este que corrobora com a tese - equivocada segundo o institucionalismo originário - de que as instituições em espécie são pré-determinadas a partir do núcleo duro: propriedade, contratos e firma.

3.1.4 Mecanismos de coordenação dos agentes econômicos: entre o mercado e a pluralidade

O mecanismo de coordenação da economia constitui, ainda, um ponto de clara divergência entre as duas tradições do institucionalismo. Em regra, autores vinculados à nova economia institucional apontam o mercado como o ambiente institucional fundante de uma economia de mercado e, além disso, como o mecanismo de coordenação mais eficiente na alocação de recursos, inclusive na produção e distribuição de riqueza.

A proposta por Ronald Coase (1960) no artigo *The problem of social cost* é representativa do modo como a nova economia institucional analisa a função do mercado como espaço regulador das relações e dos conflitos econômicos. A compreensão adequada da tese de Coase depende, invariavelmente, da contextualização do debate acerca da externalidades e a Economia do Bem-Estar[39] no início do século XX.

Athur Cecil Pigou (1877-1959), em *The economics of welfare,* analisa o fenômeno econômico da externalidade, isto é, os prejuízos e danos causados a terceiros em razão da atividade econômica. As externalidades econômicas são os efeitos, positivos ou negativos, impostos de forma involuntária aos grupos ou indivíduos. Trata-se do típico caso de uma indústria que, ao exercer regulamente suas atividades, gera externalidades positivas para a comunidade (investimento em

[39] Segundo conceito de José Castro Caldas e Francisco Louçã (2010, p.155-156), a “economia do bem-estar é um ramo da economia neoclássica que se desenvolveu a partir do trabalho de Arthur Pigou. O que melhor caracteriza é o primado do mercado relativamente ao Estado e às outras instituições: no princípio é o mercado e o Estado é chamado a intervir quando o mercado falha. Nesse contexto, o Estado existe para prover bens públicos, para internalizar externalidades, para resolver problemas de assimetria de informações [...]. A economia da Economia do Bem-Estar é uma ´economia mista, isto é, uma economia em que o mercado e Estado se apoiam mutuamente, com a atribuição ao Estado da função supletiva de corrigir distorções, ou falhas, do mercado.”

pesquisa e tecnologia de novos produtos), bem como negativas (dejetos lançados ao córrego). A questão das externalidades negativas situa-se na socialização dos custos e na internalização dos benefícios pelo agente privado, uma vez que o preço final do produto não contempla os prejuízos causados para a coletividade. (PIGOU, 1920,

A tese apresentada por Athur Cecil Pigou (1920) para solução da diferença entre o custo marginal privado e o custo marginal social é a ação interventiva do Estado por meio da imposição de um tributo corretivo. A intervenção do Estado ocorre como um instrumento de política econômica apto a exigir a internalização das externalidades negativas pela empresa poluidora.

A Nova Economia Institucional rejeitará a proposta de Athur Cecil Pigou (1920) acerca da intervenção do Estado como mecanismo de solução da falha de mercado. Coase sustentará que os custos sociais não são provenientes das falhas de mercado, mas sobretudo da ausência de definição dos direitos de propriedade.

Para Ronald Coase (1960), a visão da Economia do Bem-Estar falha ao não perceber a existência de uma relação de dano recíproco entre fábrica poluidora e comunidade. Ambos agentes impõe uma restrição ao direito de propriedade de outrem, ou seja, a fábrica poluidora restringe o direito de uso e gozo de um córrego ambientalmente equilibrado e, por outro lado, os cidadãos limitam o direito da fábrica em usar plenamente os fatores de produção à seu dispor (recursos naturais).

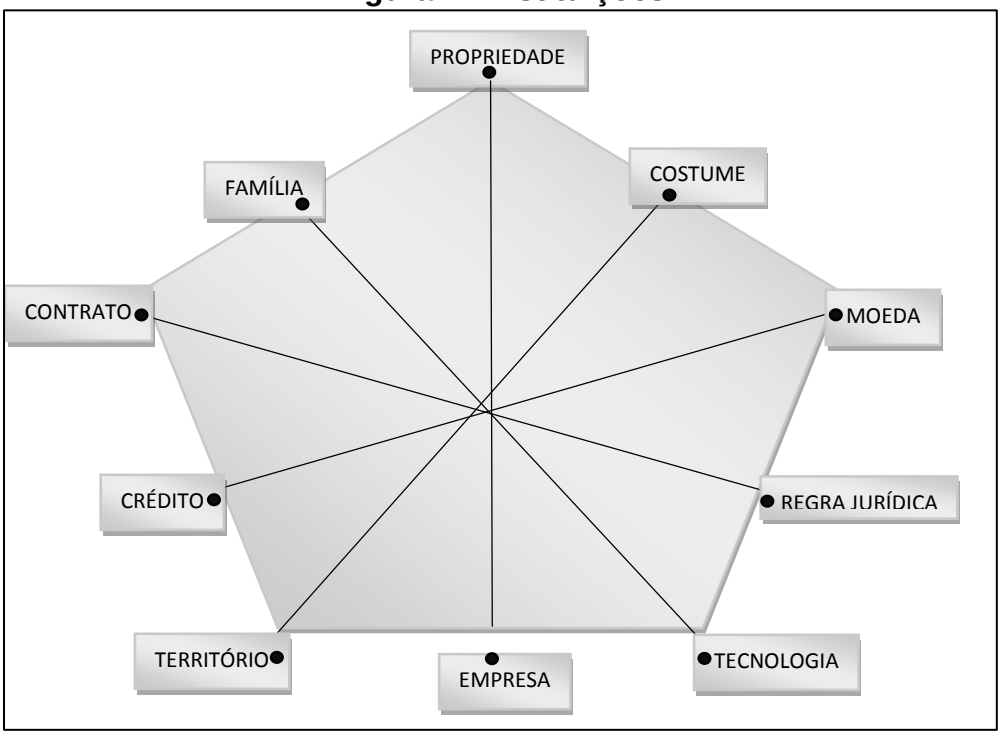
Uma vez estabelecido os direitos de propriedade, o critério para a solução desse conflito de direitos deve ser a valoração de cada ação e a escolha racional daquela menos grave. A proposta de Coase revela que, na visão da Nova Economia Institucional, o mercado constitui o principal mecanismo de coordenação dos agentes públicos e privados. (COASE, 1960).

O segundo ponto de reflexão proposto por José Reis (2009, p.41) denomina-se território da governação, entendido como uma complexa e multifacetada lógica de coordenação e ordenação de relações e processos sociais, econômicos e culturais que dizem respeito ao modo de provisão de uma dada sociedade.

As instituições, compreendidas como molduras sociais que limitam e potencializam a ação dos agentes econômicos, se manifestam de modo interdependente. Instituições coexistem com outras instituições e se influenciam mutuamente a partir de um variado leque de lógicas e dinâmicas operacionais. Daí

se conceber as instituições como uma complexa teia de interações, ou nas palavras de José Reis (2009, p.42), em ordem relacionais diversas.

Figura 2 - Instituições

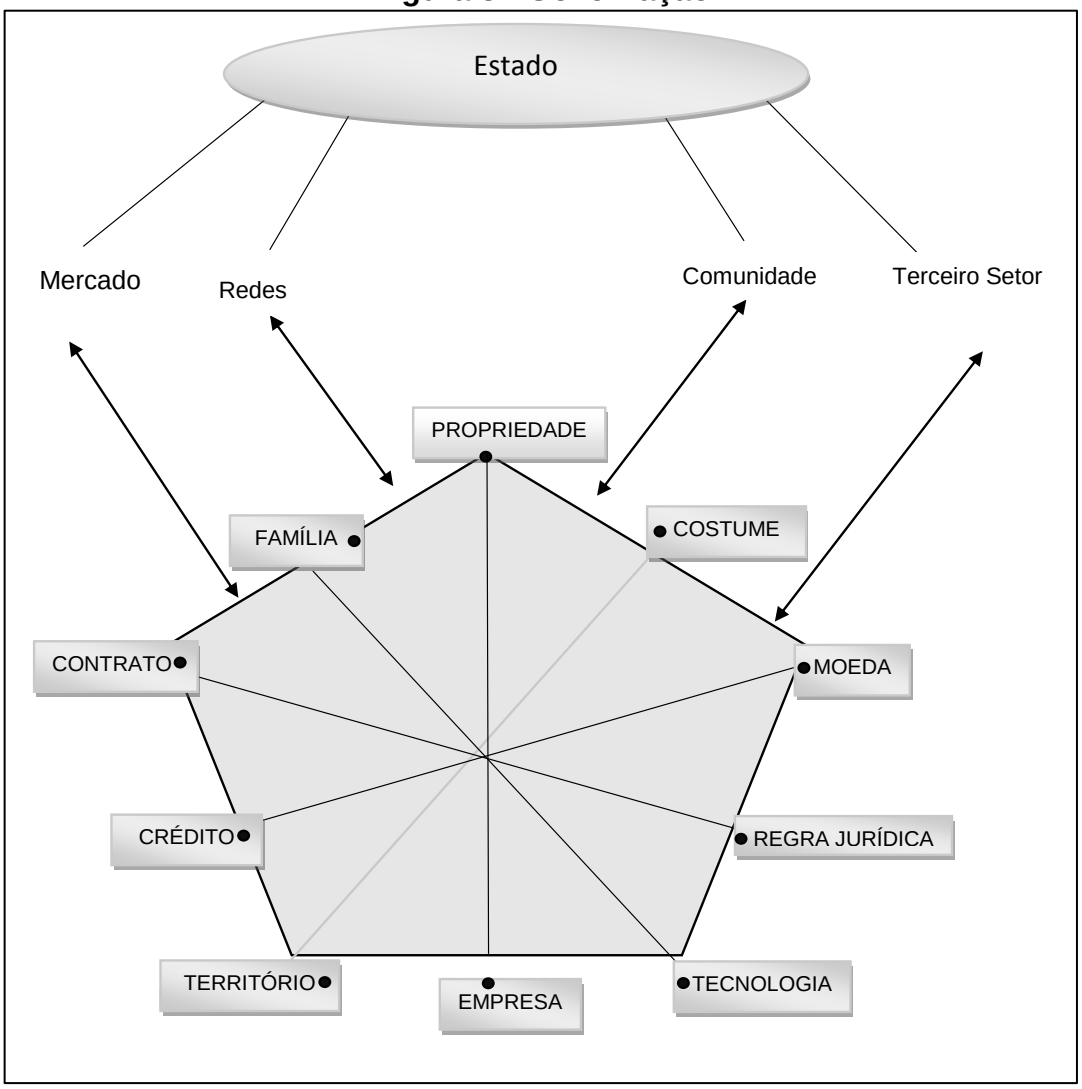


Fonte: Elaborado pelo autor.

A governação significa, então, coordenar as ordens relacionais diversas. (REIS, 2009, p. 42). Dito de outra forma, a governação visa promover a organização e sistematização dessa complexa estrutura institucional, na qual o indivíduo está imerso. Enfim, a função primordial da governação é estabelecer uma ordenação, ainda que provisória e precária, do complexo processo interacionista entre agentes e as múltiplas instituições que compõem a teia social.

Todavia, a coordenação das ordem relacionais diversas - função primordial da governação - não ocorre de acordo com uma única estrutura hierárquica. Ao contrário, a governação é composta pela inter-relação de diversas logicas cognitivas e dinâmicas sociais. Estado, o mercado, a sociedade civil organizada, os redes e a comunidade representam uma complexa pluralidade de arranjos e formas de governação.

Figura 3 - Governação



Fonte: Elaborado pelo autor.

Para José Reis (2009) a governação pode ser compreendida como:

> o conjunto de processos pelo qual se *coordenam ordens relacionais* diversas e parciais, através de relações de *poderes* diferenciados, de *mecanismos* plurais e de *vocabulários* cognitivos próprios, tendo em vista a geração de *dinâmicas* societais e organizacionais. A governação envolve a *hierarquia* (poder e dissemelhança), *proximidade* (interações e co-presença) e *mudança* (redefinições situacionais). (REIS, 2009, p. 44).

A Economia impura rejeita simplificações acerca dos processos de coordenação, tal como fazem as narrativas mercadológicas ou estatistas. A questão central aqui é compreender que a impureza do fenômeno econômico consiste exatamente na coexistência de vários mecanismos de ordenação que visam promover a sistematização das ordens relacionais difusas.

O institucionalismo originário, por sua vez, revela-se absolutamente cético em relação ao modelo de governação dirigido exclusivamente pelo mercado. Ao conceberem o Estado e o mercado como instituições mutuamente interdependentes, os autores institucionalistas entendem que o mercado é apenas um dos mecanismos de coordenação dos agentes econômicos.

3.1.4.1 O Estado como mecanismo de governação

Na visão do institucionalismo originário, a indagação acerca da natureza ou função do Estado passa pela sua unidade básica de analise: as instituições. Isso quer dizer que o Estado é uma espécie de instituição. Para além dessa afirmação, pode-se afirmar que o Estado representa um tipo especial de ação coletiva, na medida em que, por meio de outras formas e estruturas institucionais, restringe, condiciona e potencializa a ação humana. Não é noutro sentido que José Reis (2012, p.11), ao buscar conceituar o Estado no quadro teórico do institucionalismo originário, vale-se da feliz expressão: o Estado é a “instituições das instituições”. A cisão entre Estado e mercado, tão cara aos pensadores políticos liberais, aos economistas neoclássicos e, de alguma forma, aos autores da Nova Economia Institucional, revela-se como um duplo problema: em primeiro, como uma falácia histórica, uma vez que, no período do capitalismo industrial e do projeto político-liberal burguês, o Estado apresentou-se como guardião de um sofisticado intervencionismo seletivo, de modo a prover as condições materiais e políticas para o processo de acumulação capitalista; em segundo, a separação entre Estado e mercado resulta de pressuposto epistemológico desprovido de quaisquer fundamentos aos olhos dos pensadores do velho institucionalismo, na medida em que a economia constitui-se como um fenômeno impuro e, portanto, as instituições, ao se relacionarem uma com as outras, desnaturam-se continuamente. Estado e mercado são instituições que se entrelaçam, coexistem em espaços e lógicas, ora complementares, ora contraditórias.

Nessa perspectiva, a relação entre o cidadão e o Estado é mediada por uma série incomensurável de instituições formais e informais que se interconectam, de modo a formar uma ordem relacional difusa. Imaginemos o caso do cidadão que deseja abrir um restaurante de pequeno porte. Evidentemente, o funcionamento dessa empresa não ocorre em um ambiente de formado exclusivamente por

produtores e consumidores. Há inúmeras instituições que permeiam cotidianamente o mundo real desse estabelecimento: as regras jurídicas de registro e organização do capital social da referida empresa, os hábitos de consumo da região, os procedimentos de relacionamento com fornecedores, os costumes acerca das formas de pagamento, o modo de manifestação da fiscalização estatal (que não e homogêneo e altera-se em cada localidade), as estratégias da concorrência.

Nesse rico espaço de intermediação entre o Estado e a ação estratégica do agente econômico, a realidade econômica releva-se habitada por múltiplas formas e instrumentos institucionais. A concretização das instituições de mediação entre Estado e o cidadão dependerão de diversos fatores, tais como a regulação e respectiva interpretação jurídica promovida pelos Tribunais, às convenções e normativas das federações de indústria e comercio, os planos nacionais de desenvolvimento, os arranjos formais e informais entre capital e trabalho.

3.1.4.2 O mercado como mecanismo de governação

Ao lado do Estado, o mercado apresenta-se como uma das principais esferas de governação da economia capitalista. Trata-se, sem dúvida, de um território de governação central na organização e ordenação de incentivos aos agentes econômicos. Porém, o mercado que aqui se refere constitui uma complexa construção político-cultural e não uma simples esfera autônoma orientada exclusivamente pelo mecanismo de preços, no qual compradores e vendedores se relacionam com o fito de efetuar transações.

Nessa perspectiva, a principal contribuição institucionalista consiste em afirmar que os mercados estão imersos nas relações sociais, ou seja, a economia, de acordo com o vocabulário polanyiano, está incrustada (*embedded*) em uma infinita teia de interações sociais. Conforme afirma Karl Polanyi (2012a), a pretensão discursiva de cisão e autonomização da ordem econômica e da ordem sócio-política inexistiu no período pré-moderno e, portanto, se naturalizou na narrativa e nas práticas sociais e políticas de modo absolutamente recente na história da humanidade[40].

---

40 Para uma noção de incrustamento diferente de Karl Polanyi, ver o clássico texto de Mark Granovetter (1985).

Para além de uma crítica acerca da falácia da autonomia do mercado, deve-se ressaltar que essa instituição inexiste como ente abstrato, sendo adequado admitir uma pluralidade de mercados que se interpenetram e de diversos modos. Nesse sentido, pode-se falar da institucionalização de um “mercado interno” e um “mercado externo”, “mercado da economia real” e um “mercado economia financista”, um “mercado formal” e um “mercado informal”. O certo é que o a ideia do “mercado” - entendido como ente abstrato e formal - é uma proposta retórica e ficcional do *mainstream* da Economia Política e que, em última instância, visa formatar em uma única lógica fenômenos cada um desses

3.1.4.3 Outras esferas de governação: o terceiro setor, as redes e as comunidades

A temática da governação, entretanto, não se resume ao binômio mecanismos estatais versus mercadológicos, uma vez que, como alerta José Reis (2009, p.43) a “governação das economias é, pois, um exercício plural”. Para além do mercado, os atores econômicos se relacionam, orientam e influenciam a partir de múltiplas outras esferas de ações coletivas. De certo, a economia é um processo evolutivo capaz de comportar variadas dinâmicas e mecanismos de governação, tais como, as redes, as organizações do terceiro setor e a comunidade[41].

As redes de coordenação são múltiplas e variadas. No Brasil, os Arranjos Produtivos Locais (APL) representam a aglomeração, em um dado território, de agentes econômicos, públicos e privados, que desenvolvem atividades econômicas convergentes. Em regra, os APLs reúnem um conjunto de empresas produtoras, prestadoras de serviços, fornecedores de matéria-prima, associações, instituições de crédito que trabalham em torno de um objetivo relativamente comum. Há ainda a noção de “redes sociais informais”, no qual a família desempenha um importante papel de provisão social. Silvia Portugal (2014, p. 13), ao analisar a centralidade da família na sociedade portuguesa, identifica a função de complementaridade de bem-estar em face aos déficits do Estado Social típico do modelo do sul (Portugal, Itália, Grécia e Espanha).

41 Para Malcolm Rutherford (2010), a problematização da relação entre ciência e “controle social” constitui um ponto em comum da tradição do institucionalismo originário. Do interessante texto de Rutherford pode-se concluir que a centralidade de um maior “controle social” das mudanças sociais e econômicas resultam, necessariamente, em formas plurais de governação.

3.1.5 Modelos de capitalismo: entre a convergência e a divergência de trajetórias

As tradições institucionalistas ainda se diferenciam em um último quesito: a reflexão sobre a relação entre história, economia e mudanças institucionais.

Em regra geral, a nova economia institucional assenta-se na ideia de que existem sistemas econômicos e sociais qualitativamente diversos, sendo a convergência um objetivo não apenas possível, como desejável. Trata-se, basicamente, da tese defendida por Douglas North (1990), na qual a adoção de um conjunto uniforme de instituições (direitos de propriedade, por exemplo) influenciou historicamente na construção de um melhor ambiente institucional (menor custos de transação) e, consequentemente, no desempenho econômico dos países.

Tal como afirma José Reis (2009, p. 45), a visão de North aponta que "ineficiência económica e a pobreza são a medida da existência de modelos institucionais desencorajantes do pleno funcionamento do mercado". E prossegue o economista português: "A responsabilidade do subdesenvolvimento e do atraso é, pois, institucional e a solução é a convergência." (REIS, 2009, p. 45)

Torna-se claro que a tese da convergência, defendida pela Nova Economia Institucional, sustenta-se a partir de dois pressupostos fundamentais: o determinismo e linearidade: o primeiro pressuposto afirma que o sucesso do desempenho econômico depende, necessariamente, da adoção de um determinado receituário, seja político ou econômico; o segundo pressuposto, a linearidade, tende a conceber as sociedades como estruturas sociais que são divididas de acordo com diversos graus de desenvolvimento e de subdesenvolvimento.

A tese da convergência deve ceder espaço para uma argumentação histórica que evidencia a pluralidade institucional entre países e regiões, pois "evolução das economias não é comandada universalmente pelos mesmos mecanismos, nem estes são os que prevalecem para empresas e produtos. Há uma forte mediação institucional que é diferenciadora. Não há *one best way*." (REIS, 2009, p.46).

De fato, o processo de organização da vida material (e este é o conceito nuclear de economia para os institucionalistas originários) não obedece uma lógica uniforme e homogênea. De acordo com múltiplos e complexos critérios (éticos, políticos, econômicos), cada sociedade define a sua própria rede de "domínios institucionais concretos", tais como as relações de concorrência, a relação salarial,

os sistemas de proteção social e os sistemas educativos. (REIS, 2009, p. 16-17).

O território das mudanças institucionais, proposto por José Reis, dialoga intensamente com a vasta literatura da Variedades de Capitalismo, segundo a qual as sociedades possuem um quadro institucional próprio e é exatamente essa singularidade das "regras do jogo" que influenciará o modo de produção e reprodução de uma ordem social ao longo do tempo.

Em termos epistemológicos, o debate sobre a Variedade de Capitalismo situa-se entre os estudos da História do Pensamento Econômico e a Economia Política Comparada. Da primeira disciplina, a visão que a investigação histórica constitui um importante laboratório das ciências sociais e, em particular, na construção de um saber histórico-econômico crítico e desprovido de dogmatismo; da segunda, o reconhecimento que o cotejo objetivo entre os contextos, processos e as consequências das políticas econômicas constitui um dado imprescindível para uma reflexão cientifica criteriosa.

É verdade que a pesquisa sobre a confrontação teórica entre distintos modelos econômicos não representa um debate original na Ciência Econômica[42]. Após a segunda guerra, inicia-se um forte debate sobre a diferenciação de sistemas econômicos estimulados pelas reformas/flexibilizações da economia centralizada soviética e o aumento da intervenção do Estado na "economia de mercado", em razão da primeira guerra mundial e da crise da bolsa norte-americana dos anos 20 do século passado. Nesse período, a principal divergência era posta nesses termos: haveria uma tendência de aproximação gradual entre os sistemas ou uma radicalização das diferenças oposições?

A história, mais uma vez, coube a tarefa de redefinir a agenda de investigação econômica. O fim do socialismo real - consequentemente da economia socialista como objeto de investigação aplicada -, a ascensão econômica do neoliberalismo e a retórica fatalista da globalização resultaram na consolidação de estudos que

[42] Durante praticamente todo o século XX, a disciplina "Sistemas Econômicos Comparados" foi responsável pelo estudo da comparação sistemática do modo de funcionamento das economias capitalistas e socialistas. Para Ricardo Luis Chaves Feijó (2008, p. 126), no período de bipolarização econômica e política do mundo, a disciplina "Sistemas Econômicos Comparados" valeu-se da estratégia de estudar, em abstrato, as instituições fundamentais de cada sistema econômico em separado e, posteriormente, a evolução e transformação de cada um dos modelos. Na contemporaneidade, Feijó (2008, p. 132) entende que o estudo dos sistemas econômicos comparados deve se reconfigurado, de modo a contemplar novas experiências concretas, como o Estado do bem-estar europeu, as ex-colônias socialistas e a China, os países em desenvolvimento, o modelo americano e japonês.

buscavam evidenciar que o modo de produção capitalista era um processo complexo e extremamente diversificado. Eis o contexto histórico do surgimento das pesquisas sobre as Variedades de Capitalismo.

Em linhas gerais, essa linha de pesquisa buscará indagar se o capitalismo deve ser compreendido como um sistema econômico homogêneo, regular e dotado de uma unidade institucional comum ou, ao contrário, os capitalismos possuem distintos modelos, formas e procedimentos de organização social e econômica, sendo a pluralidade de trajetórias um elemento fundante de sua constituição.

A literatura da Variedades de Capitalismo rechaça a primeira opção (tese da convergência) e adota a hipótese que inexiste um modelo padronizado de capitalismo, mas diversos capitalismos, sendo, então, múltiplas as formas institucionais de organização dos modos de produção e distribuição da riqueza.

Os autores dessa linha de investigação, em regra, adotam duas interpretações distintas sobre a diversidade dos capitalismos. A primeira corrente, Escola Francesa da Regulação ou simplesmente Teoria da Regulação, possui em autores como Michel Aglietta, Robert Boyer seus principais expoentes e, de forma geral, entende que a compreensão das especificidades históricas do sistema capitalista relaciona-se com a articulação entre o modo de regulação social e o regime de acumulação do capital. A segunda visão propõe discutir a pluralidade das instituições, formas e modos de organização capitalista a partir de suas variações regionais. Nessa perspectiva, destacam-se autores como Peter Hall, Amabele. Apesar das diferenças metodológicas e analíticas, as duas abordagens podem ser compreendidas como complementares do ponto de vista teorético-institucional. Trata-se, portanto, de uma velha discussão em família.

A linha de investigação, denominada Variedades de Capitalismo, entende que a simples referência ao “sistema capitalista” é teoricamente insuficiente e metodologicamente problemática. Ao contrário, as múltiplas configurações institucionais de cada Estado determinam, de certa maneira, o grau de desempenho econômico dos países. Em cada região geográfica manifesta-se um plexo de relações entre uma pluralidade de atores (Estado, empresas e associações) e múltiplos arranjos institucionais.

Nesse sentido, a definição do “modo de produção capitalista” afasta-se de uma conceituação exclusivamente econômica - um sistema de produção de bens e

serviços estruturado a partir da propriedade privada, liberdade de contratar, livre concorrência e livre iniciativa - e passa a assumir uma concepção alargada, na qual entende o “sistema capitalista” como modo social de organização da produção de riqueza e distribuição do excedente.

Ao atribuir ênfase ao critério “social” no conceito acima não estamos a associar o capitalismo ao tema da coletivização dos meios de produção. O termo social aqui diz respeito a uma rejeição de uma definição economicista ligada a tradição da Economia Pura. O capitalismo é um sistema social de produção pois, inquestionavelmente, está inserido em um particular contexto histórico, uma teia de instituições e atores sociais.

Isso quer dizer também que, em razão de ser um sistema social, o capitalismo transforma-se, amolda-se e ganha forma a partir das relações e conflitos sociais concretos. Nesse sentido, inexiste, por um lado, um “capitalismo padrão” e, doutro, um “capitalismo desviante”, uma vez que não há “meta-capitalismo” apto a orientar as estratégias empresarias e as políticas públicas, enfim, não há um modelo de idealizado de capitalismo a ser dogmaticamente seguido.

Ao contrário, o que existe é confluência, hibridação e impureza de processos produção e distribuição de riqueza. Há uma interligação entre padrões e mecanismos de produção que combinam múltiplos critérios de organização (redistribuição, reciprocidade), governação (Estado, mercado, sociedade civil), instrumentos institucionais (salário mínimo, previdência social, etc). Um dos objetivos dos autores da Variedades de Capitalismos consiste em analisar e sistematizar esses múltiplos critérios de diferenciação entre os sistemas de produção.

O livro *Varieties of Capitalism - The institutional foundations of comparative advantage*, de Peter A. Hall e David Soskice, publicado em 2001, é comumente identificado como um dos marcos dessa linha de investigação[43]. Em um contexto histórico-econômico caracterizado pela globalização e liberalização dos mercados financeiros, Hall e Soskice (2001) contestam a tese de que êxito relacionado ao desempenho econômico dos países dependeriam da adoção de um quadro uniforme

[43] Um dos principais teóricos dessa concepção do Welfare State é o sociólogo dinamarquês Gosta Esping-Andersen (1990). Para o autor, o Estado do bem-estar social constitui um fenómeno heterogéneo, complexo e com múltiplas facetas institucionais. A sua tarefa consiste, portanto, em `sociologizar` o Estado do bem-estar social e rejeitar leituras historicamente lineares ou excessivamente matematizadas acerca do fenómeno. Nessa perspectiva, o sociólogo dinamarquês analisara o Estado do bem-estar social a partir de três grandes vertentes: o conservador, o liberal e o social-democrata.

de políticas, na qual o “livre mercado” representa a instituição central no processo de governação. A Economia Política Comparada, ao contrário, demonstrará que a homogeneidade institucional não é garantia de crescimento econômico, sendo que o sucesso do desempenho econômico dos países será sempre heterogêneo, incerto e multicausal.

Na visão de Peter Hall e David Soskice (2001) propõe uma reflexão acerca da diversidade dos capitalismos a partir da análise dos múltiplos atores envolvidos no processo econômico. Para além de uma visão puramente mercadológica, fundada exclusivamente na avaliação do desenvolvimento da empresa, os autores propõe uma leitura relacional, na qual a empresa não encontra-se isolada, mas inserida em uma rede de instituições, da qual fazem parte o Estado, sindicatos e associações. No contexto dessa ordem relacional difusa, as empresas se organizam para explorar suas competências e capacidades essenciais com o objetivo de oferecer produtos e serviços de forma lucrativa.

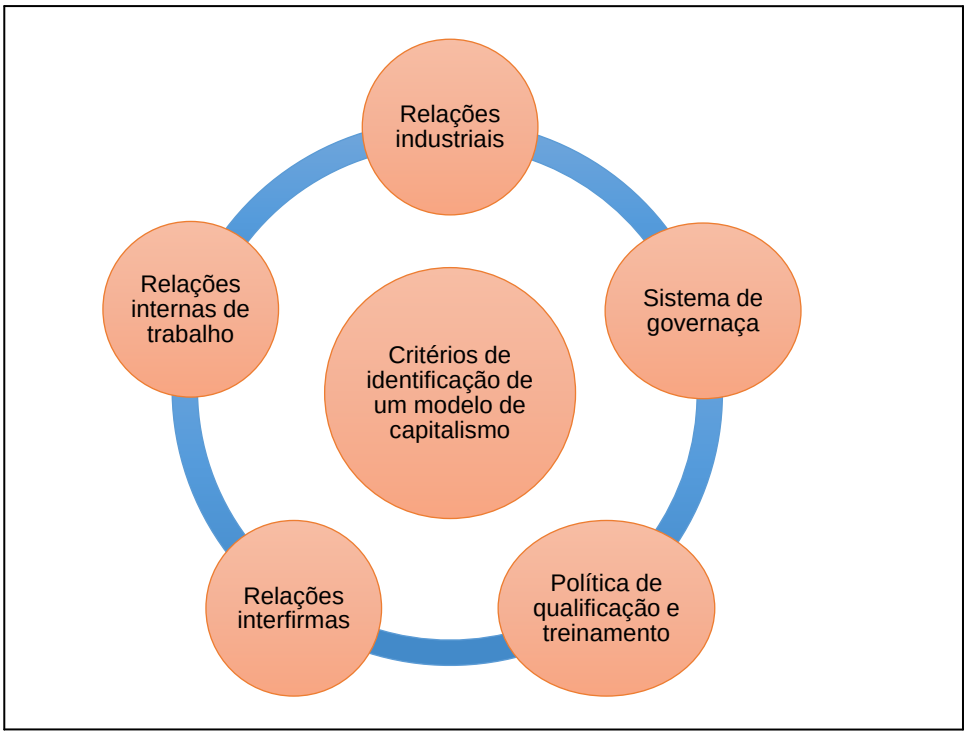
De fato, os atores econômicos estão envolvidos em questões salariais (definição de critérios salariais, estabilização de remunerações) de emprego (garantir nível elevado de emprego) e produtividade (inovação e tecnologia, financiamento da atividade produtiva).

O modo como o desenho institucional de cada país responde aos três problemas fundamentais (salário, emprego e produtividade) seria um critério para se identificar as várias formas de manifestação do sistema capitalista. A questão fundamental da obra *Varieties of Capitalism - The institutional foundations of comparative advantage* passa a ser a definição de “tipos ideais” que garantam a comparação entre os sistemas econômicos capitalistas ou nas palavras dos autores o objetivo da obra consiste em “to elaborate a new framework for a understanding the institutional similarities and diferences among the developed economies.” (HALL; SOSKICE, p. 2001, p. 1)

A tipologia da Variedade de Capitalismo dependerá, então, da análise de cinco estruturas institucionais fundamentais que compõe esferas de coordenação no nível nacional:

a) relações industriais: trata-se de uma esfera de coordenação na qual os atores econômicos buscam resolver questões como as condições de trabalho, salários, etc.
b) sistema de qualificação: o modelo de treinamento e aquisição de competências técnicas pelos trabalhadores.
c) sistema de governança corporativa: o modo como as empresas definem os instrumentos de financiamento, bem como a garantia de retorno dos investidores.
d) relações internas de trabalho: a coordenação das relações internas com seus trabalhadores, de modo a promover uma sinergia entre os saberes acumulados e os objetivos da empresa.
e) relacionamento interfirmas: diz respeito ao conjunto de relações entre fornecedores e clientes. (HALL; SOSKICE, p. 2001, p. 7).

Figura 4 - Tipologia da Variedade de Capitalismo



Fonte: Elaborado pelo autor.

A definição de um “tipo ideal” de capitalismo depende da análise dos cinco meta-critérios. A Figura 3 sugere que a elaboração de uma tipologia de sistemas econômicos deve ser sempre relacional. De fato, esse é um aspecto metodológico importante dessa linha de investigação, na medida em que a Variedades de

Capitalismo não se interesse pela abordagem dos arranjos institucionais em seus aspectos micro, mas como é possível captar pela figura, uma tipologia de um modelo de capitalismo está associado uma rede difusa e relacional de instituições. (HALL; SOSKICE, p. 2001, p. 7).

E é exatamente a partir desses critérios - repita-se, compreendidos não em sua dimensão particular, mas como rede relacional de instituições - que os autores apresentam dois grandes modelos de capitalismo: as Economias Livres de Mercado (ELM) e as Economias de Mercado Coordenadas (EMC). Em linhas gerais, o método para a classificação de uma sociedade como “Economia Livre de Mercado” ou “Economia de Mercado Coordenadas” dependerá, essencialmente, de como os atores econômicos (Estado, empresas, sindicatos, trabalhadores) respondem aos critérios acima descritos (relações industriais, sistema de qualificação, sistema de qualificação, relações internas de trabalho, relacionamento interfirmas).

Nessa perspectiva, nos países considerados como ELM, as empresas coordenam suas atividades orientadas pelos arranjos de um mercado competitivo. Em um contexto de uma ELM, a ação estratégica da empresa é de curto prazo e está orientada exclusivamente para a concorrência com outras firmas a partir de um sistema de preços. Em uma EMC, por outro lado, a empresa estaria inserida em um arcabouço institucional distinto, no qual o processo de tomada de decisão seria influenciado por outra lógica de ação. Uma empresa atuante em uma EMC condiciona-se a uma dinâmica de relações e interações socioeconômicas com um plexo mais diversos de agentes (bancos, sindicatos, Estado). A Alemanha constitui um exemplo paradigmático de EMC, enquanto os Estados Unidos da América representa o modelo de uma ELM. (HALL; SOSKICE, 2001, p. 8).

É o caso, por exemplo, da comparação entre EMC e ELM a partir do critério “sistema de relações industriais”. No capitalismo do tipo ELM, o processo de embate entre capital e trabalho (seja pelo aumento de salário e benefícios ou pela melhoria das condições laborais) ocorre de modo descentralizado, no nível de cada unidade empresarial. A flexibilidade e descentralização das relações de negociação resultaria, então, na relativização do papel do sindicato no processo de barganha salarial. Ao contrário, em na EMC, os sindicatos patronais e dos trabalhadores assumem um papel central na dinâmica de negociação salarial. (HALL; SOSKICE, 2001, p19).

A abordagem (HALL; SOSKICE, 2001) segue no sentido de explicitar as múltiplas diferenças entre EMC e ELM nos demais critérios:

a) treinamento e formação da mão-de-obra (ELM o processo de aprendizado resulta na aquisição de habilidades genéricas e desvinculadas da atividade produtiva; na EMC a formação dos trabalhadores é específica e relaciona-se com o desenvolvimento de determinado setor);
b) financiamento e governança coorporativa (na ELM o financiamento das empresas decorre do mercado de capitais, enquanto na EMC os grandes bancos possuem papel central na transferência de recursos para as empresas);
c) sistema de relações inter-firmas (alto nível de concorrência e baixa cooperação é a característica marcante do relacionamento entre as empresas na ELM: doutro lado, na EMC, há um alto grau associativo e de cooperação entre as empresas de um setor produtivo).

A tese da Variedades de Capitalismo consolidou-se como frutígero campo de investigação nos últimos vinte anos. Para além da classificação dual entre ELM e EMC apresentada por Peter Hall e David Soskice (2001), essa linha de pesquisa revelou-se como um espaço de constante renovação e adaptação

A Escola Francesa da Regulação - e suas múltiplas ramificações teóricas- busca construir um quadro conceitual apto a compreender os processos históricos de crescimento e superação das crises cíclicas do capitalismo a partir de uma reflexão sobre a dinâmica dos mecanismos e estruturas regulatórias da sociedade. Na visão dos reguladores deve-se rejeitar os postulados de uma economia pura e, ao revés, propor uma abordagem na qual a historicidade institucional de cada economia transforma-se na unidade de analise fundamental.

A compreensão crítica do modo de produção capitalista dependeria, aos olhos dos reguladores franceses, da construção de um quadro teórico capaz de promover a articulação de dois elementos conceituais fundamentais: modo de regulação e regime de acumulação.

No capitalismo contemporâneo, então, o modo de regulação constitui um aparato de instituições cuja função primordial é integrar, ajustar e estabilizar as contradições e conflitos econômicos, de modo a garantir a reprodução de uma

ordem societária. A categoria da “regulação” que aqui se menciona não contempla apenas a produção de regras e normas jurídicas, mas um diversificado arcabouço institucional, da qual fazem parte hábitos, convenções e estruturas burocráticas.

Para Nascimento, (1993, p.127), o modo de regulação pode ser compreendido a partir da análise de três variáveis:

a) reproduzir um conjunto específico de relações sociais por meio de um aparato institucional;
b) garantir a estabilização e administração do regime de acumulação;
c) permitir a compatibilidade das decisões descentralizadas dos atores sociais. Dito de outra forma, a regulação significa, em última instância, uma “série de mecanismos que contribuem para a reprodução do conjunto, tomando-se em consideração tanto as estruturas econômicas quanto as formais sociais em vigor”. (NASCIMENTO, 1993, p. 127),

Para os reguladores franceses, a acumulação capitalista (longo período de crescimento econômico caracterizado pela estabilização entre as atividades produtivas e a demanda efetiva) dependerá, invariavelmente, de um conjunto de formas institucionais específicas no espaço e tempo. As instituições assumem, assim, uma posição central para a Escola da Regulação Francesa, pois atuam como um instrumento de mediação de conflitos e estabilização da acumulação capitalista.

E quais são essas instituições? E, ainda, em que medida tais instituições são capazes de garantir a reprodução das relações econômicas e sustentar o regime de acumulação?

A Escola da Regulação propõe, então, a investigação de um conjunto de formas institucionais ou estruturais que garantem a reprodução das relações econômicas fundamentais. O arcabouço institucional pode ser assim descrito:

a) padrão monetário: organiza o padrão de vinculação econômica básica.
b) relação salarial: a estrutura da relação entre capital/trabalho e as regras e limites de apropriação do excedente.
c) relação de concorrência: estabelece o modo de relação e competição entre as empresas.

d) forma de Estado: define o regime jurídico-político e o padrão interventivo.
e) forma de adesão no regime internacional: o modo como o país se insere na divisão internacional do trabalho.

As formas institucionais que integram o modo de regulação e, consequentemente, permitem a reprodução e estabilização da acumulação capitalista, são representações sociais e econômicas específicas de cada pais ou região. Um estudo aprofundado da economia política comparada permitirá observar que há múltiplas configurações e molduras institucionais de acordo com cada sociedade. Na visão dos autores da Escola da Regulação é exatamente essa dimensão institucional e plural do capitalismo que permitirá a produção de explicações acerca das diferentes crises cíclicas do capitalismo, sua estabilização e a retomada de um novo período de acumulação.

Em resumo, o institucionalismo originário afirmará que a dinâmica da relação entre história, economia e mudanças institucionais é complexa e incerta. A tese divergência, então, afirmará que não existe um arcabouço institucional previamente que condicionará o desempenho econômico dos países, uma vez que a incerteza, a cultura, os valores de uma sociedade, enfim, a diversidade institucional é uma peça fundamental na modelação de diferentes formas de produção e reprodução social. A tese da divergência, portanto, assenta no pressuposto de que a pluralidade dos desenhos institucionais implica em uma multiplicidade de trajetórias de desenvolvimento social, econômico e político. Rejeita-se fortemente o credo - tão proclamado em tempos de globalização - da existência de *one best way* que todos os países devem seguir.

4 A ECONOMIA PLURAL E KARL POLANYI: UMA RECONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DO PROCESSO ECONÔMICO

4.1 Contextualização do capítulo

No primeiro capítulo apresentei uma proposta de diagnóstico crítico segundo o qual a ocultação sócio-econômica das comunidades tradicionais reproduziu a sua não consideração como atores do processo de desenvolvimento econômico. No capítulo anterior pretendeu-se afirmar o retorno à Economia Política como uma alternativa apta a problematizar a questão da invisibilidade das comunidades tradicionais. O velho institucionalismo ou institucionalismo originário - referencial teórico explicitamente adotado - ressalta a centralidade das instituições (formais e informais) como unidade analítica fundamental na reconstrução do discurso econômico.

O presente capítulo, por sua vez, possui como objetivo analisar o projeto de economia plural a partir de uma incursão nos caminhos do velho institucionalismo de Karl Polanyi.

Apresentarei, assim, algumas ideia-forças da obra polanyiana que considero fundamentais para uma compreensão e reconstrução crítica do discurso jurídico-constitucional no plano econômico. Em geral, pretende-se listar os fundamentos daquilo que é denominado como Economia Plural.

Não se trata, pois, de uma revisão de todo o edifício teórico construído pelo autor, mas tão-somente de uma revisitação seletiva de elementos essenciais do discurso polanyiano na construção dos pilares da Economia Plural. Para além de um resumo esquemático do autor, pretende-se aqui discutir a potencialidade de eixos argumentativos da obra de Polanyi a partir de quatro grandes referências:

a) Economia Plural em Polanyi e o tempo: trata-se aqui de discutir a relação entre as mudanças sociais e o imperativo de construção de um tempo econômico-institucional. Ressaltar-se-á a centralidade das categorias *“movimento*” e *“contramovimento*”.
b) Economia Plural em Polanyi e a ilusão: tem-se a questão dos mecanismos de reprodução de estruturas institucionais irreais em um contexto de um sistema

de mercado autorregulado, tais como as mercadorias fictícias do trabalho, terra e moeda.

c) Economia Plural em Polanyi e a vida: a propsota de uma economia organizada para a vida depende de uma crítica ao paradigma da Economia Formal e a (re)construção dos pressupostos da Ciência Econômica a partir da categoria de "subsistência";
d) Economia Plural em Polanyi e a complexidade: a necessidade de compreender o fenômeno econômico como um processo instituído, ou seja, a partir da pluralidade e diversidade de sistemas de produção e suas formas institucionais de integração.

A hipótese aqui apresentada é que a noção de Economia Plural em Polanyi releva-se como um contributo teórico essencial, uma vez que a sua lente - analítica e metodológica - é capaz de compreender a riqueza, complexidade e contradições do processo de institucionalização de novas formas e processos de organização econômica.

4.1 Economia Plural em Polanyi e o tempo: o duplo movimento social e o processo de construção de um "tempo econômico institucionalizado"

O tempo constitui uma importante categoria analítica no arcabouço teórico polanyiano[44]. Ao longo de suas obras, Karl Polanyi (2012a, 2012b) mostra-se convencido de que uma reflexão criteriosa sobre a consolidação do sistema de produção capitalista depende, invariavelmente, da forma como analisamos as suas especificidades históricas. Nesse sentido, pode-se afirmar que uma das principais teses da Grande Transformação consistiu em evidenciar que o sistema de um mercado autorregulado - isto é, a organização econômica assentada no sistema de preços - constitui uma excepcionalidade histórica.

Para além do objeto de investigação do autor, a dimensão temporal está presente também na metodologia polanyiana. Inspirado diretamente pela obra de

[44] Seán Ó. Riain, professor do Departamento de Sociologia da National University of Irelan, atualiza a categoria "double movement" em um contexto de intensificação do tempo-espaço no capitalismo avançado contemporâneo. Valendo-se do estudo do desenvolvimento econômico na indústria de software irlandês, o autor argumenta que a intensificação de tempo-espaço pode contribuir com novas dinâmicas de estratégicas políticas de proteção social. (RIAIN,2006, p. 526)

Bronislaw Malinowski (1976)[45], Karl Polanyi (2012a, 2012b) propõe uma agenda de investigação centrada no estudo sobre as diferentes formas de integração da economia. Ao rejeitar o dogma do universalismo da transação mercantil, o autor sugere a coexistência de outras formas de integração, tais como, a reciprocidade e a distribuição.

Tal como observado empiricamente por Bronislaw Malinowski (1976) entre os homens das ilhas de Trobriand, o sistema econômico se desenvolve a partir de outras formas, racionalidades e lógicas de operação. O método de Polanyi, portanto, resgata a importância do diálogo entre a antropologia econômica e os sistemas econômicos comparados como um instrumento de reflexão crítica acerca da pretensão de formalidade e universalização da retórica de uma "economia de livre mercado".

Para fins da presente tese, entretanto, cabe destacar uma terceira faceta temporal das obras de Karl Polanyi (2012a, 2012b). Trata-se da relação entre as transformações econômicas e o ritmo das mudanças institucionais. Dito de maneira mais simples: uma leitura atenta dos capítulos terceiro e sétimo d´A Grande Transformação evidencia que Polanyi está preocupado em compreender a relação entre as inovações institucionais e o ritmo das mudanças econômicas. Em resumo: para além da retórica do fatalismo temporal economicista, a sociedade e os poderes constituídos podem influenciar na dinâmica das construções de instituições aptas a atenuar os efeitos da mercantilização das relações sociais.

De fato, no capítulo terceiro d´A Grande Transformação, Karl Polanyi (2012a, 2012b) propõe uma reflexão crítica sobre o modo como a Revolução Industrial impactou catastroficamente na organização da vida dos ingleses ao longo do século XVIII. Nesse sentido, o autor está interessado em historicizar a interpretação liberal acerca do "progresso econômico", segundo a qual as consequências sociais das mudanças econômicas devem ser relativizadas e naturalizadas. Ao explicitar esse déficit da filosofia liberal, Polanyi pretende demostrar que, a despeito de inexistir uma relação direta entre a mudança econômica e um fim previamente determinado para o êxito ou o colapso econômico, a organização política pode estabelecer o

45 A obra de Bronislaw Malinowski (1884-1942), em especial o estudo da economía primitiva do circuito Kula, constitui uma das referencias principiais da Antropologia Econômica. Em suas investigações etnográficas, Bronislaw Malinowski (1976) observou que o sistema de troca dos habitantes da ilha de Trobriand se assentava na dádiva, inexistindo, assim, os pretensos traços universais do homo economicus.

ritmo das transformações econômicas de acordo com um padrão institucional.

Karl Polanyi (2012a) cita o caso dos cercamentos dos campos abertos (*enclosures*) na Inglaterra do primeiro período Tudor. Como se sabe, o cercamento constituiu um processo de reorganização da estrutura fundiária na Inglaterra, no qual as terras comunais - utilizadas pelos camponeses como meio de subsistência - foram privatizadas e transformadas em grandes pastagens. A implantação dos cercamentos resultou na pauperização da população do campo, o êxodo rural e a formação de uma classe operária nos centros urbanos.

Polanyi não está interessado em apresentar uma nova leitura histórica do episódio dos cercamentos, mas apenas ressaltar a tensão existente entre, de um lado, a Coroa e, doutro, o Parlamento e os grandes proprietários rurais. De acordo com Karl Polanyi (2012a, p.37), ao longo de um século e meio (1490-1640), o Rei e seus Conselheiros adotaram medidas remediadoras em face ao processo de desestruturação social provocada pelos cercamentos.

Torna-se evidente, então, que a Coroa desempenhou um papel de moderação no processo de ruptura econômica e social causada pelos cercamentos. A Monarquia do século XVI e XVII refutou, em termos políticos, a retórica das leis naturais do mercado e construiu alternativas de subsistência aos camponeses ingleses. Tem-se aqui um claro conflito, uma tensão insolúvel entre duas concepções antagônicas sobre a relação entre o tempo e o processo econômico: de um lado, grupos e atores sociais que visam impor um tempo linear, um tempo natural emanado das forças do mercado e, por outro, uma leitura segundo a qual o tempo econômico é - ou pode ser - um tempo institucionalizado. Nas palavras do próprio Karl Polanyi (2012a):

> O ritmo da mudança muitas vezes não é menos importante do que a direção da própria mudança; mas enquanto essa última frequentemente não depende de nossa vontade, é justamente o ritmo, no qual permitirmos que a mudança ocorra, que pode depender de nós. [...] A crença no progresso espontâneo pode cegar-nos quanto ao papel do governo na vida econômica. Este papel consiste, muitas vezes, em alterar o ritmo da mudança, apressando-o ou diminuindo-o, conforme o caso. Se acreditarmos que tal ritmo é inalterável ou, o que é pior, se acreditarmos ser um sacrilégio interferir com ele, então não existe mesmo um campo para qualquer intervenção. (POLANYI, 2012a p.39, destaque nosso).

O tempo econômico institucionalizado é fruto de um processo de duplo movimento entre a o mercado autorregulado e a proteção social. O primeiro,

fundado na doutrina do laissez-faire e livre-comércio, apregoava um movimento pela autonomização do mercado em face às outras esferas da vida. O segundo, por sua vez, refutava com um contramovimento de limitação da expansão da mercantilização da vida. Esse duplo movimento[46] entre o liberalismo econômico e a proteção social resultará na constituição de diferentes arcabouços institucionais.

Nesse mesmo sentido, o capítulo sétimo d´A Grande Transformação também constitui um exemplo daquilo que aqui denominei de tempo econômico institucionalizado. Karl Polanyi (2012a) aborda a importante função da *Speenhamland Law* no processo de resistência contra a consolidação de um livre mercado de trabalho. A *Speenhamland Law* representou uma relevante manifestação do contramovimento de proteção social. No período de ápice da Revolução Industrial (1795-1834), a *Speenhamland Law* impediu a criação de um livre mercado de trabalho (POLANYI, 2012a, p. 83).

De fato, a constituição de um “livre mercado de trabalho” enfrentou uma forte oposição na Inglaterra. Em primeiro, o *Act of Settlement* de 1662 estabelecia regras de imobilidade física do trabalho, uma vez que o trabalhador estava vinculado aos limites físicos de sua paróquia. Em 1795, com a atenuação desse modelo, as condições e pressupostos para a criação de um mercado laboral - fundada centralmente em um sistema de preço - estavam presentes em termos institucionais. Entretanto, a edição da *Speenhamland Law* frustrou o processo de mercantilização das forças laborais, pois para parte significativa da sociedade inglesa do final do século XVIII, o titular da força de trabalho deveria ser compreendido como uma entidade humana dotada de valor intrínseco e não apenas como um fator de produção.

A *Speenhamland Law* estabelecia um sistema de abono social, ou seja, um sistema de renda mínima. Em um contexto de grande instabilidade social, os juízes decidiram pela concessão de um sistema de adiantamento de salários, de acordo com preço do pão. Ainda que devidamente empregado, o trabalhador fazia jus a receber o abono caso o salário fosse menor que a renda familiar definida na tabela da *Speenhamland Law.*

Ao longo dos anos, o Direito consuetudinário inglês institucionalizou a tabela do preço do pão como uma referência a ser aplicada em diversos condados. Nas

[46] Poder-se-ia falar em dialética, mas Polanyi não utiliza essa categoria.

palavras de Karl Polanyi (2012a, p. 84), a *Speenhamland Law* “introduziu uma inovação social e econômica que nada mais era que o ´direito de viver´ e, até ser abolida, 1834, ele impediu efetivamente o estabelecimento de um mercado de trabalho competitivo”.

As intervenções da Coroa, nos séculos XVI e XVII, contra os efeitos nefastos dos cercamentos e o sistema de abonos da *Speenhamland Law,* nos séculos XVIII e XIX, evidenciam que o tempo da economia não é natural ou linear, pois os poderes constituídos e a sociedade podem influenciar e determinar a construção de uma dinâmica temporal própria, isto é, a comunidade política pode condicionar o ritmo alternativo do ciclo de mudanças econômicas.

As instituições cumprem um papel central nesse debate, pois representam o conjunto de instrumentos, formas e procedimentos por meio do qual torna-se viável essa modelação do ritmo de mudança econômica. Nesse sentido, Karl Polanyi está mais preocupado em compreender a dinâmica do duplo movimento da sociedade - expansão de um livre mercado autorregulado versus a proteção social - e as possibilidades institucionais de alteração do ritmo de mudança, do que determinar um prognóstico final para o capitalismo.

Parece-me que o conflito entre o tempo do mercado e o tempo institucional constitui um campo ainda fértil. Na contemporaneidade, por exemplo, o Poder Judiciário tem exercido, ainda de forma inconsciente, um importante papel na moderação do ritmo de mudanças econômicas. A despeito de suas diferenças e especificidades, o controle de constitucionalidade do New Deal pela Suprema Corte norte-americana na década de 30[47], o Supremo Tribunal Federal brasileiro nos anos 90[48] e o Tribunal Constitucional português no início do século XXI[49] representam

[47] O *New Deal* (Novo Pacto) foi o nome dado ao programa de reforma e recuperação da economia norte-amerciana implementado pelo Presidente Franklin Delano Roosevelt entre 1933 e 1937, no período logo após a Grande Depressão. O programa consistia em uma série de ações de intervenções na economia, tais como, alto padrão de investimento público (construção de hospitais, escolas, estradas, Hidrelétricas); diminuição da jornada de trabalho, controle de preços, fixação de salário mínimo, seguro-desemprego, dentre outras medidas de cunho reformistas. Entre 1935 e 1936, a Suprema Corte - ainda influenciada pela *Lochner Era* - anulou diversas leis que regulavam a intervenção do Estado na economia. Neste período, a Suprema Corte atuou como um mecanismo de adiamento das mudanças reformistas propostas pelo então presidente Roosevelt.

[48] No Brasil, o Supremo Tribunal Federal foi chamado a se pronunciar, em diversas vezes, sobre a onda de privatizações das empresas estatais no início da década de 90. Uma das questões que se colocava era a necessidade de uma lei específica para alienação do controle acionário de cada empresa estatal privatizada ou, ao contrário, a autorizaçao já estava contemplada, de forma geral, na Lei 8.031, de 12 de março de 1990 (BRASIL, 1990b) que instituiu o Programa Nacional de Desestatização. Ao adotar este último argumento - ou seja, a tese segundo a qual a autorização leghislativa já estava contemplada no Programa Nacional de Desestatização - o Supremo Tribunal

importantes exemplos da função dos poderes constituídos em determinar o ritmo das transformações econômicas a partir da construção de um tempo econômico institucionalizado.

4.2 Economia Plural em Polanyi e a ilusão: as mercadorias fictícias no paradigma da Economia formal

Em Karl Polanyi (2012a, 2012b), a ideia de ilusão possui um sentido próprio, pois relaciona-se com o fenômeno histórico da artificialidade de um mercado autorregulado. Dito de outra forma, o mercado autorregulado se manifesta com a pretensão de autonomização (*self-acting*) da esfera mercantil em face às dimensões política, moral ou jurídica. Assim, o mercado autorregulado não buscará qualquer fundamentação externa, pois, em última instância, as relações de troca mercantis se autolegitimam.

O objetivo do mercado autorregulado é a naturalização de uma retórica e práxis de desenraizamento da sociedade real. A expansão da lógica mercantil aos outros setores e esferas da vida é consequência direta da afirmação da autossuficiência do mercado. Daí se falar em mercantilização das relações sociais como a manifestação da concretude do processo de autonomização.

Nessa perspectiva, Karl Polanyi (2012a, 2012b) defende que o problema central da contemporaneidade releva-se a partir da tensão entre a subsistência do homem e a mentalidade do mercado. De fato, a mentalidade do mercado constitui um poderoso dogma que se sustenta a partir da afirmação de uma falácia economicista, segundo a qual há uma equiparação entre a economia humana e a economia de mercado.

Federal (STF) contribui decesivamente para a aceleração da privatizações no país.

[49] Atualmente, a atuação do Tribunal Constitucional em Portugal constitui a principal experiência de tensão entre o ataque neoliberal por meio das políticas de austeridades da Troika e a defesa dos direitos sociais consagrados na Constituição da República Portuguesa. Ao longo dos anos de 2011, 2012 e 2013 , o Tribunal Constitucional se pronuncuou em relação à constitucionalidade dos cortes no orçamento como condição para o cumprimento das obrigações junto aos credores internacionais. Os cortes versavam, dentre outras questões, sobre a redução dos vencimentos dos servidores públicos, suspensão do pagamento dos subsídios de Natal e Férias dos aposentados e servidores públicos. Neste sentido, vide acordãos 396/2011, 353/2012 e 187/ 2013do Tribunal Constitucional Português. Conferir também o capítulo 5 “Estado de Direito ou Estado de Exceção: A justiça constitucional face ao questionamento do Estado Social” no Relatório Preliminar “A Anatomia da crise: Identificar problemas para construrir alternativas” do Observatório sobre Crises e Alternativas.

A falácia economicista - ou seja, o reducionismo de toda a pluralidade de formas e processos econômicos materiais ao imperativo lógico da economia de mercado - estrutura-se com base em uma concepção específica de ciência, denominada Economia formal.

A falácia economicista e a Economia formal se associam de modo sinergético e interdependente. Enquanto a primeira se impõe como uma poderosa prática política visando a autonomização do mercado, a segunda se consolida como a fundamentação científica que purifica e cobre com o manto da tecnicidade e neutralidade o mercado autorregulado. A falácia economicista não sobrevive sem a retórica da cientificidade garantida pela Economia formal; a Economia formal, por sua vez, não perdura sem uma ação política que lhe proporcione o monopólio no mundo das ideias econômicas. Enfim, a falácia economicista e a Economia formal devem ser interpretadas como as faces de uma única moeda[50].

A Economia formal - e consequentemente, a falácia economicista - se articulam a partir de duas tradições do pensamento ocidental moderno, o racionalismo e o atomismo. Do primeiro, herda-se as bases da racionalidade econômica (um tipo especial de racionalidade instrumental) que opera a partir da relação entre fins e meios escassos. Do segundo, a ideia de que a sociedade é representada por um conjunto de indivíduos atomizados e dotados da racionalidade econômico-instrumental acima referida. Vejamos cada um deles.

Em primeiro lugar, Karl Polanyi (2012b, p.56) identifica o racionalismo como um dos fundamentos da falácia economicista e da Economia formal. O racionalismo é uma tradição do pensamento ocidental que tem a pretensão de condicionar toda a legitimidade do saber científico ou de uma prática social aos postulados da razão. O racionalismo, entretanto, constitui uma tradição plural, sendo possível identificar matizes racionalistas de cunho filosófico, político, literário, artístico.

Karl Polanyi (2012b) está preocupado, entretanto, em investigar a dimensão econômica do racionalismo moderno. De fato, a crítica à falácia economicista dependerá, em larga medida, de uma reflexão sobre os limites da concepção de

[50] Arturo Lahra Sánchez (1999) sugere a interdependencia entre a falácia econômica e falácia política. Nas palavras do pesquisador da Universidad Complutense de Madrid “Por todo ello, la falacia económica denunciada epistemológicamen- te por Polanyi supone también una «falacia política» al ocultar en el pasado formas de integrar a los individuos al margen de la economía de mercado para la satisfacción de sus necesidades, abriendo el campo de la discusión política al planteamiento de un orden social que permita la obtención del sustento de forma diferente: «políticamente, la historia debería darnos respuestas para resolver algunos de los problemas morales y prácticos más candentes de nuestra época»

racionalidade subjacente ao discurso epistemológico da Ciência Econômica, isto é, compreender a dinâmica da relação entre a racionalidade instrumental e a racionalidade econômica.

A racionalidade instrumental - a chave de leitura a partir da qual Polanyi desenvolverá a sua crítica ao conceito de racionalidade econômica - constitui uma categoria analítica central das Ciências Sociais no século XX. A sociologia weberiana[51], por exemplo, propõe uma diferenciação entre racionalidade formal e substantiva. Enquanto na primeira opera na lógica da calculabilidade e previsibilidade, a segunda se manifesta em razão do conteúdo das finalidades. Um dos principais esforços de Max Weber é explicar o modo como a racionalização das múltiplas esferas da vida constitui um traço caracterizador da civilização ocidental moderna.

Dentro da tradição do marxismo ocidental, a Escola de Frankfurt atribuiu ao modelo de racionalidade instrumental uma relevância central em sua agenda de investigação ao longo do século XX. Para Adorno e Horkheimer (1986), o deslocamento da legitimação do conhecimento (do mítico para o racional) não se revelou capaz de libertar o homem das mazelas e opressões de toda a natureza. Ao contrário, a estabilização da razão moderna operou-se em um ritmo avassaladoramente intenso, de modo a subjugar todas as esferas da vida ao domínio da técnica. A técnica representa o elemento fundante desse novo modelo de racionalidade. A razão moderna, tão entoada pelos filósofos iluministas como a retenção de uma nova era, deturpou-se integralmente em face ao seu propósito original, uma vez que ao invés da libertação resultou na prevalência do saber metódico e supostamente objetivado. Nas palavras dos pensadores de *InstitutfürSozialforschung,* a “técnica é a essência desse saber, que não visa conceitos e imagens, nem o prazer do discernimento, mas o método, a utilização do trabalho de outros, o capital. (ADORNO; HORKHEIMER, 1986, p. 20).

Em um contexto de um “mundo administrado”, a cultura deixa de ser uma manifestação autêntica das percepções e emoções do indivíduo para se transformar em um produto racionalmente padronizado e ideologicamente orientado para legitimar a própria (re)produção de novas mercadorias culturais. Esse diagnóstico aponta para a consolidação de uma “indústria cultural”, isto é, a organização de

[51] Vide a exposição de Max Weber (1964) nos dois capítulos iniciais da parte I de Economia e Sociedade.

grupos econômicos monopolistas que visam homogeneizar e instrumentalizar a cultura e as artes, de modo engendrar um novo meio de controle social, fundado na dominação e alienação dos homens.

O projeto teorético polanyiano embriaga-se nessa fonte. Pode-se afirmar que Polanyi insere-se dentro da tradição de crítica ao modelo societário organizado exclusivamente em torno da noção de racionalidade instrumental. Karl Polanyi, entretanto, buscará refletir sobre o modo como a racionalidade instrumental se concretiza no plano econômico.

A racionalidade econômica manifesta-se como um tipo especial de racionalidade instrumental. Partindo-se da dicotomia meios/fins - núcleo duro do conceito de racionalidade instrumental - a mentalidade de mercado passou a conceber que essa relação seria mediada por dois novos elementos: a escassez e o utilitarismo. No mundo da racionalidade econômica, meios e fins possuem uma dimensão filosófica particular: enquanto os meios são concebidos em um contexto de escassez, o fim de qualquer ação transforma-se em uma finalidade fundada na quantidade de bem-estar.

A mentalidade de mercado adota a racionalidade econômica como um elemento central de seu edifício teórico. Karl Polanyi pretende compreender as vigas filosóficas que sustentam a noção de racionalidade econômica. De fato, as reflexões sobre os postulados filosóficos da racionalidade econômica constituem um passo essencial na compreensão da proposta polanyiana, pois a falácia economicista pretende, em última instância, uniformizar e naturalizar a racionalidade econômica e seus pressupostos - diga-se, o utilitarismo e a escassez - de modo retrospectivo (universalizar esse tipo de racionalidade econômica como o único padrão histórico de todas as organizações sociais) e prognosticamente (profetizar que a ação econômica humana será determinada pelo utilitarismo e escassez no futuro).

Mas, afinal, o que vem a ser a racionalidade econômica?

Preliminarmente, pode-se afirmar que a racionalidade econômica é aquela que orienta a escolha da ação econômica em um contexto de escassez de recursos. A escassez - e esse é um dado relevante - induz o processo de escolha do indivíduo. Tem-se, aqui, a equação logica formulada nos seguintes termos: o postulado da escassez requer a insuficiência de meios e, consequentemente, um processo de tomada de decisão (escolha) que seja induzido pela escassez.

A questão-chave consiste em compreender que a racionalidade econômica opera em uma única dimensão do saber, a relação de meios/fins. A razão não opera como meta-regulação dos fins ou como indagação sobre os meios. A razão econômica buscará apenas compreender relação de meios e fins. Como bem exemplifica Karl Polanyi (2012b, p. 296), a racionalidade econômica não pretende deduzir que seja mais racional a vida que o suicídio, mas apenas racionalizar sobre os meios para alcançar aquele fim.

A despeito da “escolha” consistir em um elemento fundante do discurso econômico convencional - sendo recorrente a ideia que a Economia é uma “ciência da escolha” em um contexto de escassez - Karl Polanyi (2012b) afirmará, ao contrário, que a escolha é um ato que concretiza, ora em um ambiente de escassez de meios, ora em um contexto de abundância. Em um contexto de reprodução da vida familiar na qual os laços de fraternidade e amor preponderam, a dinâmica da relação entre uma mãe amorosa e seu filho não é pautada pela escassez de meios.

Karl Polanyi (2012b) não pretende negar a existência da escassez e sua relação com os fenômenos econômicos. Todavia, o autor nega veementemente que a escassez é um postulado lógico no qual assenta toda a Teoria Econômica moderna. A escassez é para Polanyi (2012b, p. 298) - e esse é um dado importante - uma questão factual. Isso quer dizer que existem situações, ambientes e contextos nos quais a escassez é uma realidade e pode influenciar a decisão do agente. Noutras, entretanto, há abundância de meios que expande as possibilidades da ação econômica.

No pano de fundo encontra-se a importante questão da motivação da ação econômica. De fato, Karl Polanyi está convencido de que inexiste uma “motivação puramente econômica”, um móbil único capaz de mover o homem. A questão central, portanto, é que as motivações econômicas estão mergulhadas em um rico caldo de molduras e estruturas sociais nas quais as dimensões culturais, territoriais, religiosas, morais e econômicas se entrelaçam, formando um complexo e dinâmico arcabouço institucional na qual a decisão é tomada.

O segundo pressuposto da falácia economicista é o atomismo. A despeito de sua origem na filosofia grega, o atomismo, tal como o racionalismo, é fruto do pensamento ocidental moderno e o seu significado e alcance não são uníssonos, pois podem assumir diferentes perspectivas, tais como o atomisno filsofico (em

especial, na filosofia grega) ou a atomisno político (contratualismo político de Hobbes)

A face econômica do atomismo filosófico e político é o solipsismo econômico. O solipsismo econômico, entretanto, não deve ser confundido com o individualismo metodológico. Este constitui uma das principais vertentes metodológicas das Ciências Sociais, segundo a qual as explicações acerca da natureza e efeitos dos fenômenos sociais dependerá de uma reflexão a partir de sua unidade de análise científica básica, o indivíduo.

É bem verdade que os institucionalistas em geral - e Polanyi em particular - não adotam o indivíduo como instrumental metodológico elementar, pois as instituições ocupam a função de principal referência metodológica. Em um contexto de dualidade metodológica entre holismo e individualismo, a análise polanyiana trilha uma via alternativa, na medida em que a compreensão dos indivíduos e suas motivações depende, essencialmente, de um quadro institucional no qual ele está inserido. Entre um indivíduo atomizado e uma coletivização ontologizada, Karl Polanyi - e os seus colegas institucionalistas - pretendem analisar os fenômenos sociais - inclusive, o econômico - à luz de uma complexa rede relacional de indivíduos, organizações, tradições, hábitos e valores.

Qual o sentido de solipsismo econômico? Em que medida o solipsismo econômico constitui um fundamento da falácia economicista?

De fato, para Karl Polanyi (2012b, p.58), o solipsismo econômico emerge como uma das principais características da mentalidade do mercado. De acordo com o solipsismo econômico, os homens possuem uma propensão espontânea para o comércio de bens, sendo possível afirmar que o mercado - e não outra dimensão da vida - seria o seu habitat natural.

A crítica aqui tem alvo certo: a afirmação de Adam Smith (1981), segundo a qual a divisão do trabalho de uma sociedade dependia da propensão do homem para a barganha de bens. Além disso, ao defender a ideia de uma propensão natural ao mercado, Smith lança as bases conceituais do homo economicus. Nas palavras de Karl Polanyi (2012b, p.46) “as sugestões de Adam Smith sobre a psicologia econômica do homem primitivo eram tão falsas como as de Rosseau sobre a psicologia política do selvagem”. Aos olhos de Polanyi, a tese de Adam Smith sobre a propensão comercial inata do homem releva-se uma hipótese relativamente frágil, uma vez que não se fundamenta em qualquer base histórica ou etnográfica. A

despeito de sua artificialidade, a hipótese pueril da filosofia liberal do século XIX transformou-se, em pouco tempo, em um indiscutível pressuposto metodológico das ciências sociais e, em especial, das ciências econômicas.

De fato, a divisão social do trabalho não é resultado de uma organização de seres atomizados e egoístas que se relacionam, exclusivamente, com o interesse de transacionar produtos e serviços. Historicamente, a divisão social do trabalho é co-originário ao homem e à sociedade, sendo que o seu desenho institucional é multiforme, alterando-se de acordo com as variáveis de tempo e espaço.

Para além da naturalização da ação econômica, o solipsismo econômico propõe um padrão do comportamento humano centrado em um indivíduo portador de um *animus* naturalmente egoísta. Esse enquadramento psicológico do indivíduo como egoísta - e, portanto, negador de outros atributos como a compaixão ou a dádiva - constitui um postulado essencial para o solipsismo econômico se afirmar como paradigma teórico.

Em resumo, o solipismo econômico - isto é, a ideia de uma propensão natural para a troca e a formação de mercado - ao mesmo tempo que fundamentou um modo próprio de organização da economia, excluiu do campo de análise qualquer outro processo econômico inserido um padrão institucional alternativo.

A mentalidade de mercado - e sua falácia economicista - se consolidaram a partir do racionalismo e atomismo. Uma vez explicitado os fundamentos filosóficos da falácia economicista, Karl Polanyi está preparado, então, para cimentar os próximos passos de sua empreitada: analisar os pressupostos da mentalidade do mercado à luz da história econômica comparada[52].

O mercado autorregulável somente se estabilizou após um abrupto processo de ruptura institucional entre as esferas política e econômica. O fenômeno histórico do descolamento das atividades mercantis resultou em uma ordem societária que, de acordo com as palavras do próprio Karl Polanyi (2012a) “um tal padrão institucional não poderia funcionar a menos que a sociedade fosse subordinada, de alguma forma, às suas exigências. Uma economia de mercado só pode existir em uma sociedade de mercado.” (POLANYI, 2012a, p.76).

[52] Efetivamente, as investigações sobre o desenvolvimento histórico das instituições constituem um comparada e a antropologia econômica relevam-se como o principal arcabouço analítico e metodológico.

Em um contexto de um mercado autorregulável, a produção, circulação e distribuição de bens e serviço obedece uma dinâmica autônoma, orientada pelo mecanismos de preço. A questão fundamental aqui não é a denúncia ao sistema de troca em si, mas a reflexão sobre os efeitos nefastos do processo de cisão entre a sociedade e a produção econômica.

Não resta dúvida que fenômeno histórico da autonomização do mercado possui uma tendência de imposição de sua lógica e dinâmica aos outros domínios e esferas das relações sociais. A principal consequência da falácia economicista é a consolidação e universalização da lógica mercadológica aos demais processos, formas dinâmicas sociais. Dito de outra forma, a lógica da autonomização institucional da esfera de mercado resulta na criação de mercadorias fictícias.

Para Karl Polanyi (2012a), as principais mercadorias fictícias são o trabalho, terra e dinheiro. A separação institucional das esferas política e econômica resultou em um novo padrão institucional, na qual as transações comerciais são efetivadas em lócus autônomo e independente de qualquer dimensão normativa. Se é verdade que, por um lado, essa autonomização gerou um progresso material e um crescimento exponencial de produtos e serviços, por outro, resultou em um na consolidação de uma importante inovação institucional: trabalho, terra e dinheiro - elementos estruturais para a reprodução do capitalismo industrial - são desenraizados dos laços sociais e transformados em mercadorias. Em síntese, o mercado autorregulável transforma os componentes do processo da vida - em especial, trabalho e natureza - em uma mercadoria orientada pelo mecanismo de preços. Nesse sentido é que se pode afirmar que trabalho, natureza e a moeda são mercadorias fictícias.

A primeira mercadoria fictícia é o trabalho. A transformação da força de trabalho em uma mercadoria constitui, aos olhos de Karl Polanyi, uma inovação institucional caracterizada pela artificialidade. A crítica ao processo de mercantilização do trabalho não reside na precificação da força de trabalho, mas nas consequências de inseri-lo na dinâmica de flutuações do sistema de preço. A força de trabalho, ao sabor da oferta e procura, dilacera o modo de ser humano em suas dimensões física, psicológica e moral.

A natureza, por sua vez, apresenta-se como outra mercadoria fictícia. Tem-se aqui um conceito amplo de natureza que, em verdade, contempla a terra em sua múltiplas esferas: a subsistência (a soberania alimentar, a habitação), simbólica (o

ambiente reconstruído socialmente), os recursos naturais estratégicos (a natureza em sua manifestação política). Para além de sua dimensão biofísica, a natureza é um componente da organização da vida humana e, nesse sentido, um elemento promove a integração de formas de organização da vida.

Por fim, o dinheiro representa também uma mercadoria fictícia. Para Karl Polanyi (2012a), o avanço do mercado autorregulado não representou uma ameaça apenas ao modelo de organização da sociedade. No sistema de preço, a dinâmica de fornecimento do dinheiro resultaria na devastação de grande parte das empresas comerciais, sendo o Banco Central a instituição formal desenvolvida com o objetivo de garantir a estabilidade e previsibilidade das relações mercantis.

4.3 Economia Plural em Polanyi e a vida: a centralidade da ideia de subsistência em contraponto ao formalismo econômico

Em Karl Polanyi (2012b), a economia manifesta-se como um fenômeno material de organização e sustentação da vida humana, ou seja, como um processo concreto que evidencia a relação interdependente entre o homem, a natureza e as relações sociais. Na visão do autor, a questão chave da Economia Política deve ser posta nos seguintes termos: a esfera das necessidades de cada indivíduo integra a dimensão de sua existência, sendo a falácia economicista e a Economia formal obstáculos para a sua realização (POLANYI, 2012b, p.47).

A Economia Substantiva - isto é, a economia para a vida - não se confunde com as propostas formalizadas de economia, nas quais o indivíduo é concebido como um ente abstrato, dotado de uma racionalidade perfeita e que visa maximizar as suas preferências.[53].

[53] Uma das principais fontes de reflexão de Karl Polanyi consistiu em compreender a razão pela qual a economia convencional descartou uma visão substantiva de economia - a economia como estudo da satisfação material das necessidades - e se concentrou em uma concepção estrita, centrada na escolha racional do agente em um contexto de meios escassos. Em regra, os postulados do homem econômico e da escassez são atribuídos aos autores fundadores da tradição da Revolução marginalista -, em especial Carl Manger e a publicação de sua grande obra, Princípios da Economia Política, em 1871. Polany (2012b, p. 66), valendo-se de um meticuloso trabalho de reconstrução da trajetória intelectual de Manger, revela uma importante e curiosa situação, na qual a estória do pensador econômico se entrelaça com a ação estratégica e seletiva de grupos e autores da História do pensamento econômico. Segundo relata Polanyi, após a publicação inicial dos Princípios, na qual defendia que o objeto da Economia se restringia aos estudos da alocação racional dos meios insuficientes de satisfação do homem, Menger revisou por diversas vezes sua grande obra. Dentre os vários motivos das revisões, Menger buscou explicitar o seu conhecimento sobre a diversidade do fenômeno “econômico”, em especial, a existência de outros modelos de organização do sistema

A economia possui dois significados distintos[54]: o primeiro, como descrito no item anterior, denomina-se formal e fundamenta-se a partir de uma concepção puramente lógica das relações meios e fins. Na Economia Formal, o postulado da escassez desempenha uma função central na constituição da própria racionalidade econômica e, por conseguinte, no processo de escolha e tomada de decisão do agente. (POLANYI, 2012b).

O segundo significado, a Economia Substantiva, rejeita a proposição lógica fundada na definição de escassez e, ao contrário, propõe que a definição do econômico emerge das relações institucionais concretas entre o meio físico e os seres humanos. Dito de outra forma, a noção de Economia Substantiva evidencia que o processo de produção, redistribuição e consumo está inserido em uma rede concreta de interações entre o homem e o ambiente institucional.

A Economia Substantiva é concebida, então, como processo instituído de interdependência entre o ser humano e o ambiente - natural e social - que resulta na satisfação das necessidades materiais. (POLANYI; 2012b, p. 299). A satisfação das

---

econômico. De fato, as contribuições de sociologia econômica, antropologia e história demostraram que a ação econômica se fundamentou em variados tipos de motivações e que inexiste uma natureza moral utilitarista do homem ao longo da história. Menger, então, recusou as propostas dos editores de reedição ou tradução da primeira edição de sua obra. Após um esforço intelectual de cinquenta anos, o legado do grande economista foi materializado em um manuscrito revisado e publicado, postumamente, em 1923, em Viena. A edição revista de Princípios apresentou quatro novos capítulos e uma importante novidade, assim descrita pelo autor: “Como explicou Menger, a economia tinha duas ´vertentes elementares´, uma das quais era a vertente economizadora proveniente da insuficiência de meios, enquanto a outra era a orientação `tecnoeconômica, como ele a chamou, decorrente dos requisitos físicos da produção, independentemente da suficiência ou insuficiência dos meios.” (POLANYI, 2012b, p. 67). O fato objetivo é que as importantes revisões de Menger foram objeto de uma amnésia coletiva seletiva por parte significativa do pensamento econômico do século XX. A edição póstuma, por exemplo, nunca foi traduzida para o inglês. Ao redigir o prefácio de uma das edições de Princípios, F.A. Hayek, por exemplo, afirma que os escritos dos últimos anos de Manger deveriam ser considerados perdidos. A reconstrução da trajetória intelectual de Manger constitui um dado relevante na História do Pensamento Econômico. Para além de um detalhe biográfico, a narrativa de polanyiana expõe a existência de uma fissura na gênese da economia neoclássica: enquanto o Primeiro Manger considerava que a Economia se reduzia ao estudo da alocação de recursos escassos, o Segundo Manger, após uma longa revisão dos seus trabalhos, entendia que existiam duas vertentes na economia fundamentalmente diferente uma da outra. A questão é que existem apenas duas hipóteses aptas a explicar o fenômeno do desaparecimento do Segundo Manger da História do Pensamento Econômico: por um lado, poderíamos estar diante de escritos confusos, incoerentes e de baixa qualidade acadêmica; por outro lado, o ato de apagar o Segundo Manger da História do Pensamento Econômico relaciona-se com a pretensão de político-acadêmica de construir uma ciência econômica homogênea em seus métodos e monolítica em seu objeto de estudo. Considerando a envergadura intelectual de Menger, a primeira hipótese apresenta-se como absolutamente inverossímil.

[54] A proposta de conceituação da economia a partir de uma classificação dual não constitui um fenômeno novo. Há dois mil anos, Aristóteles já o havia feito, ao diferenciar economia e crematística. Polanyi, assíduo leitor de Aristóteles, segue a trilha aberta pelo pensamento do estagirita ao diferenciar a Economia Substantiva da Economia Formal. Em Economia e Sociedade (1964), Marx Weber propõe uma diferenciação entre a economia doméstica (aquela orientada para o consumo autossustento) e a geração de lucros (produção de mercadorias para o mercado).

necessidades materiais - objetivo basilar da Economia Substantiva - não deve ser confundido com uma visão reducionista, segundo a qual a economia consistiria em suprir apenas as necessidades - físicas - básicas do ser humano. De fato, Karl Polanyi estava consciente de que as necessidades humanas possuem múltiplas e complexas dimensões, tais como, a moral, a física, a psicológica, sexual e espiritual. Os termos “necessidades básicas” e “necessidades materiais” não devem ser concebidos como sinônimo, pois este contempla, para além daquele, outras dimensões da constituição do ser humano.

Mas, afinal, qual o sentido de “processo instituído”? Em que medida essa categoria polanyiana pode representar um contributo para a Economia Política? Qual o alcance da expressão “processo”? E qual definição da expressão “instituído”?

Polanyi, em primeiro lugar, analisa a ideia de “processo”. A noção de processo relaciona-se com o conceito de movimento e deslocamento e, por conseguinte, rejeita a lógica do equilibrio. Ocorre que afirmar que processo é sinônimo de mobilidade pouco esclarece, pois resta saber aquilo que realmente importa: o que, afinal, o processo altera? Se processo é sinônimo de mudança, resta-nos saber: desloca-se o que e para onde?

Em Karl Polanyi (2012b, p. 300) a ideia de processo relaciona-se com uma mudança dos elementos econômicos concretos, ou seja, uma alteração de ordem essencialmente material. O processo é, por exemplo, o deslocamento ou a mudança dos fenômenos da produção ou consumo. Nesse sentido, pode-se dizer que o primeiro passo para captar a proposta de Polanyi é compreender que o processo econômico só faz sentido se for pensado em sua manifestação empírica.

Na visão de Karl Polanyi (2012b), há duas dimensões desse processo de mudança: o processo pode resultar na alteração da *localização* de bens (transferência do lugar) ou na mobilidade da *apropriação* (um deslocamento da titularidade pessoal). A principal diferença aqui é que a primeira consiste em uma troca de lugar, uma alteração espacial na produção e transporte de bens; a segunda, por sua vez, revela-se como uma mudança na apropriação ou transação de uma pessoa em face de um bem. Tem-se aqui uma mudança no grau em que cada indivíduo ou grupo pode dispor de um objeto. Em termos polanyianos, enquanto o primeiro caso é uma troca de lugar, o segundo é uma troca de mãos. (POLANYI, 2012b, p.78).

A mudança de localização consiste na mudança espacial dos objetos de produção ou transporte. As caçadas e as derrubadas de árvores dos tempos imemoriais, as expedições dos séculos XV e XVI, os sistemas ferroviários do século XIX, o transporte áreo do século XX enfim, em todos os casos, o denominador comum é a alteração física dos objetos visando a subsistência do homem. No entanto, essa mudança física de bens não se desenolve ao acaso, mas, ao contrário, obedece uma ordem de combinação com outros bens. Nas palavras do próprio Karl Polanyi (2012b):

> Os movimentos de localização incluem a produção e o transporte, para os quais o deslocamento espacial dos objetos é igualmente essencial. Os bens são de ordem inferior ou superior, de acordo com a sua utilidade do ponto de vista do consumidor. Essa famosa ´ordem de bens` coloca os bens de consumo contra os bens de produção, conforme eles satisfaçam as necessidades diferentes ou só indiretamente, por meio de uma combinação com outros bens. Esse tipo de movimentação dos elementos representa um aspecto essencial da economia no sentido substantivo do termo, ou seja, a produção. (POLANYI, 2012b, p. 300).

A compreensão dessa passagem de Karl Polanyi depende de uma contextualização. Polanyi se propõe aqui a dialogar com a obra de Carl Menger (1983). De fato, a “famosa ordem de bens” a qual se refere Polanyi é tratada explicitamente por Menger, logo no capítulo primeiro de Princípios de economia política, sob o título de “Da doutrina geral sobre os bens”. Nas primeiras páginas dos *Princípios*, Menger explora a relação de causalidade existente entre a necessidade humana e a disposição dos bens aptos a satisfazer a precisão do indivíduo. Uma importante contribuição de Menger é identificar que um bem não pode ser analisado em seu caráter ontológico, mas, ao contrário, em sua dimensão relacional-causal.

De acordo com Carl Menger (1983), ao economista não basta identificar o conjunto de bens integrantes do sistema econômico (o pão, o trigo, o arado, a terra), mas a ordenação e conexão entre eles. Ora, o pão em nossa mesa constitui apenas a materialização de uma longa e complexa rede de processos e interações entre diferentes bens. Se é verdade que, logo ao amanhecer, o pão supri a necessidade de alimento (bem de primeira ordem), é verdade também que o trigo ou o trator (bens de segunda ou terceira ordens) não atenderão diretamente ao homem faminto.

A questão fundamental para Carl Menger é identificar a existência do elo de ligação entre a necessidade humana e a disposição dos bens. A necessidade

humana será suprida, diretamente, se tenho acesso aos bens que necessito imediatamente. Existe, entretanto, um outro tipo de relação causal entre bens e necessidades: um nexo causal indireto e mediato entre a minha necessidade e os bens imprescindíveis para a produção daquilo que desejo imediatamente (bens de segunda, terceira ou quarta ordem).

Percebe-se, então, que uma questão fundamental para Menger é compreender o *lugar* que cada bem ocupa no contexto da cadeia de relação causal das necessidades humanas, pois, na visão do economista austríaco, o progresso científico da Economia Política dependeria da superação de uma abordagem epistemológica centrada no objeto isolado e, consequentemente, a adoção de imvestigação do "nexo causal que existe entre esses objetos e as leis que o regem" (MENGER, 1983, p.246)

A Economia substantiva de Polanyi também reconhece a interdepêndencia entre a combinação de bens e as necessidades, diretas ou indiretas, do ser humano. Diferentemente de Menger, Polanyi afirmará que o "trabalho" constitui um bem especial, na medida em que a produção depende menos da escassez e mais das condições materiais de sua efetivação. Nas palavras do próprio Karl Ponalyi (2012b):

> Combinação de bens parece uma denominação inadequada para descrever essa parte da interação que é comumente chamada de produção. No entendo, uma realidade básica da economia substantiva é que as coisas são úteis por servirem a uma necessidade, direta ou indireta, mediante suas combinações. A distinção entre bens de categoria "inferior" e "superior", introduzida por Carl Menger, encontra-se na raiz da produção. Mesmo em situação de escassez geral, nenhuma produção se dá na ausência de bens de ordem "superior", principalmente o trabalho. Por outro lado, se o "trabalho" está presente, a produção ocorre, seja esse trabalho abundante ou não, desde que não haja bens de ordem "inferior" disponíveis para satisfazer as necessidades. Assim, é enganoso, como ficou manifesto na obra póstuma de Menger, atribuir o fenômeno da produção a uma escassez geral de bens:, a produção vem, antes, da diferença entre bens de ordem "inferior" e outros de ordem "superior" - uma realidade tecnológica da economia substantiva. Nessa linha de pensamento, a preeminência do trabalho como fator de produção deve-se à circunstância de que ele é agente mais geral entre todos os bens de "ordem superior". (PONALYI; 2012b, p.80)

Ao lado da mudança locacional, o processo pode ser identificado como uma mudança de apropriação. Por mudança de apropriação, Karl Polanyi (2012b, 300) quer designar alteração de mãos, ou seja, o movimento de circulação de bens e sua administração entre pessoas, empresas, agências ou órgãos públicos. A circulação

de bens se refere à transação e concertação entre tais atores, enquanto a administração relaciona-se com a disposição unilateral de um agente para o outro.

Em resumo, a economia como processo, tal como afirmado acima, constitui mudança, ou seja, alteração de localização bens ou o processo como mudança de apropriação. Resta agora compreender as qualidades e características desse processo, pois, de acordo com a categoria de Polanyi, a Economia substantiva é um "processo instituído".

Afinal, o que é instituído? Ora, nada mais é que processo de mudança (de localização ou apropriação) institucionalizado.

Karl Polanyi afirma que o processo de mudança (seja locacional ou apropriação) não constitui apenas uma manifestação mecânica ou natural. Está consciente que essa processualidade entre o homem e o ambiente se desenvolve em um ambiente institucional. Não se trata de apenas da simples relação entre movimentos humanos, coisas e suas necessidades, mas de um complexo aparato institucional que dá sentido e liga aos elementos desse sistema. Aqui vale a explicação do próprio autor:

> A instituição do processo econômico dota esse processo de unidade e estabilidade; produz uma estrutura com uma função definida na sociedade; desloca o lugar da economia na sociedade, com isso acrescentado importância a sua história; centraliza o interesse nos valores, nas motivações e nas medidas políticas. Unidade e estabilidade, estrutura e função, história e política explicitam operacionalmente o teor de nossa assertiva de que a economia humana é um processo instituído. A economia humana se enraíza em instituições econômicas e não econômicas e se entrelaça com elas. A inclusão do não econômico é vital, pois a religião ou o governo podem ser tão importantes para a estrutura e funcionamento da economia quanto as instituições monetárias ou a disponibilidade dos próprios instrumentos e máquinas que aliviam o fardo do trabalho. (POLANYI; 2012b, p 302).

A ideia de economia como processo instituído estrutura-se a partir de um interessante paradoxo entre fluidez e estabilidade: por um lado, o processo constitui o movimento (bens e formas de apropriações); por outro, a economia não é somente a mobilidade ou o deslocamento de pessoas, recursos e bens - se assim fosse seria apenas uma interação mecânica e biofísica desses elementos -, mas é também a estabilidade e unidade desse processo. No próximo item - Karl Polanyi e a complexidade - abordarei como as formas de integração da economia (redistribuição, reciprocidade e troca) constituem as estruturas garantidoras de

estabilidade do processo econômico.

4.4 Economia Plural Polanyi e a complexidade: as formas de integração e estruturas de apoio da Economia Substantiva: redistribuição, reciprocidade e troca

Conforme dito acima, a ideia de processo representa a dimensão da mobilidade e fluidez do processo econômico da economia substantiva. A economia polanyana, entretanto, não se releva apenas como movimento de uma cadeia de bens, indivíduos e necessidades, pois, na visão do autor, a economia como processo depende da estabilidade e unidade como estruturas promotoras da interdependência das partes. No vocabulário polanyiano, a ligação entre esses componentes econômicos denomina-se de “formas de integração”. As formas de integração representam padrões sociais aptos a garantir a estabilidade e unidade ao sistema econômico,

As formas de integração não representam uma proposta de explicação lógico-dedutivo da economia. Esse é o procedimento metodológico da Economia Formal. As formas de integração são constatações empíricas do modo de funcionamento do processo econômico. Valendo-se da Antropologia Econômica e História Econômica Comparada, Karl Polanyi buscará compreender as manifestações empíricas de concreção do processo econômico. As formas de integração são a reciprocidade, a redistribuição e a troca[55].

As ações de reciprocidade, redistribuição e troca mercantil - caso sejam compreendidas a partir do prisma individual - serão classificadas apenas como atividades interpessoais entre atores sociais. De fato, os indivíduos de uma comunidade regularmente praticam as ações de troca mercantil (transação entre dois ou mais indivíduos), redistribuição (ato de divisão de algum excedente entre os membros da comunidade) e reciprocidade (a alternância de condutas recíprocas entre agentes). Todavia, Karl Polanyi não está interessado em analisar a reciprocidade, redistribuição e troca mercantil como o resultado da ação individual,

[55] Como bem alerta Jérôme Maucourant, reciprocidade, redistribuição e troca não são formas de integração excludentes. Ao longo da história, as comunidades políticas se organizaram de modo a permitir a coexistência das formas de integração citadas. É o caso, por exemplo, da sociedade ateniense, onde o processo econômico continha formas de intercâmbio mercantil combinada com a redistribuição de riqueza a partir do Poder Central. (MAUCOURANT, 2006, p. 59).

mas, ao contrário, como estruturas pré-concebidas a partir das quais as interações humanas se articulam e desenvolvem em uma dada ordem societária.

Como exemplo de reciprocidade orientada a partir da organização sexual da comunidade (família e parentesco), Karl Polanyi (2012a, p.50) cita o caso dos ilhéus de Trobriand da Melanésia Ocidental, na qual o sustento da família é responsabilidade dos parentes matrilineares. Há uma contraprestação recebida pelo homem é imaterial e nada se relaciona com ganhos econômicos diretos.

Por outro lado, a redistribuição relaciona-se com um poder centralizado. No caso citado por Karl Polanyi (2012a, p.50), o estudo etnográfico revela que os produtos são armazenados pelo chefe da aldeia que, posteriormente, são distribuídos em festas e comemorações de acordo com as regras costumeiras e convenções comunitárias.

As ações orientadas de acordo com a reciprocidade e redistribuição não são manifestações espontâneas das comunidades. A reciprocidade e redistribuição são formas de integração do comportamento e, como tais, carecem de uma estrutura institucional apta a viabilizar a concretização no plano material.

De fato, a ação humana inexiste em um vácuo institucional. Deve-se contar com estruturas institucionais que induzem, limitam, permitem ou potencializem os comportamentos de reciprocidade e redistribuição. Nas palavras de Karl Polanyi (2012a):

> Princípios de comportamento como esse, contudo, não podem ser efetivos a menos que os padrões institucionais existentes levem à sua aplicação. A reciprocidade e a redistribuição são capazes de asseguras o funcionamento de um sistema econômico sem a ajuda de registros escritos e de uma complexa administração apenas porque a organização das sociedades em questão cumpre as exigências de tal solução com a ajuda de padrões tais como a simetria e a centralidade. (POLANYI 2012a, p.51).

Uma conduta de reciprocidade dependerá, portanto, de uma estrutura institucional própria, denominada simetria. Na condição de um padrão institucional, a simetria opera em estruturas organizacionais caracterizadas pela intercedência de processos e práticas de seus membros. Há uma oposição complementar entre grupos, tribos ou comunidades, nas quais as ações de dar-receber-retribuir assume um modelo na qual a ação individual ganha forma. Nesse sentido, afirma Karl Polanyi (2012a):

> Pouco se conhece a respeito da origem da ´dualidade´ que encontramos, porém cada aldeia da costa nas Ilhas Trobriand parece ter a sua contrapartida numa aldeia do interior, de forma que a importante troca de fruta e peixe, embora disfarçada sob a forma de distribuição recíproca de presentes e na verdade deslocada no temo, pode ser perfeitamente organizada. Também no comércio Kula cada indivíduo tem o seu parceiro em uma outra ilha, personalizando assim, numa extensão marcante, a relação de reciprocidade. Não fosse a frequência do padrão simétrico nas subdivisões da tribo, na localização dos povoados, bem como nas relações intertribais, seria impraticável uma ampla reciprocidade baseada na atuação, em última instância, de atos isolados de dar-e-tomar. (POLANYI 2012a, p.51).

A ação de redistribuição, por seu turno, relaciona-se com o padrão institucional da centralidade. Trata-se a qui de um sistema econômico no qual há uma forte interação entre a estrutura central institucionalizada e as ações de coleta, armazenamento e redistribuição de bens e serviços.

Valendo-se mais uma vez da Antropologia Econômica, Karl Polanyi (2012b) afirma que os membros de uma tribo entregam os produtos da caça ao chefe. Não se trata aqui de um simples ato de submissão legitimado pela hierarquia tribal, pois a caça constitui uma atividade que pode ser caracterizada pela irregularidade do resultado. Obviamente, está consciente de que a distribuição foi (é e, ainda, pode ser) instrumentalizada politicamente por grupos, elites e burocratas de todas as ordens. O princípio da redistribuição em Polanyi não se consolidada como um imperativo normativo (tal como é tratado pela Filosofia Moral), mas como uma manifestação empírica de realidades econômicas concretas. Negar, entretanto, a redistribuição polanyana como um princípio moral não significa dizer, por outro turno, que a absolutização do mercado e do princípio da troca - e, consequentemente, a marginalização da redistribuição - não seja contrário aos valores éticos de uma comunidade[56].

[56] O potencial democrático e emancipatório da proposta teórica de Karl Polanyi está em sua crítica ao modelo econômico absolutamente descolado da organização material processo econômico; um modelo que, por se afirmar como autônomo e autossuficiente, desconsidera quaisquer mecanismos de controle democrático do sistema econômico. Para uma interessante leitura sobre a relação entre democracia e a obra de Karl Polanyi, ver, por exemplo, Dell P. Champlin and Janet T. Knoedler no artigo Embedded Economies, Democracy, and the Public Interest publicado pelo Journal of Economic Issues em 2004.

4.5 Breve conclusão sobre a contribuição de Karl Polanyi

Em primeiro lugar, a contribuição de Karl Polanyi refere-se à problematização da identificação do fenômeno econômico como simples relação de troca mercantil. Ao defender o fenômeno econômico como uma ordem institucional plural, Polanyi provoca uma ruptura em parte considerável da tradição do pensamento econômico ocidental.

Em segundo, a proposta de Karl Polanyi constitui a demarcação de um ponto de resistência epistemológico contra a pretensão de universalização da Economia Formal. Dito de outra forma: ao rejeitar a Economia Formal, Polanyi visa negar todo o conjunto de pressupostos - filosóficos e sociológicos - dessa concepção científica de Economia, tais como, a centralidade da razão puramente instrumental, o conceito de escassez, a desconsideração dos fins morais e o atomismo sociológico.

De qualquer forma, a obra de Karl Polanyi, ao redimensionar os pressupostos da própria noção do “econômico”, oferece novas categorias analíticas aptas a reconstrutir alguns pressupostos dos conceitos e mecanismos jurídicos presentes na Constituição Econômica. (conforme se mostrará mais claro no capítulo 7). Nos próximos capítulos, entretanto, abordarei o processo de institucionalização formal dos direitos econômicos das comunidades tradicionais (capítulo 6) e, mais especificamente, como a implementação de uma política pública específica (o Plano de Aquisição de Alimentos) foi responsável pela construção institucional de um novo mercado de venda de alimentos direcionados aos produtores de pequeno porte e comunidades tradicionais.

5 DIREITOS ECONÔMICOS, COMUNIDADES TRADICIONAIS E AS ONDAS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO: NOTAS SOBRE A LUTA PELO RECONHECIMENTO DO TERRITÓRIO E DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA

5.1 A contextualização do capítulo

A presente tese organizou-se a partir de dois problemas fundamentais:

a) em um contexto de invisibilidade econômico-social, como se concretizou o processo de institucionalização e juridicização dos direitos econômicos e das políticas públicas de inclusão produtiva direcionada às comunidades e povos tradicionais?
b) em que medida, a institucionalização das políticas de inclusão produtiva é capaz de influenciar na reconstrução dos pressupostos e fundamentos subjacentes à ordem econômica constitucional?

O presente capítulo tem como principal objetivo propor uma hipótese de resposta à primeira indagação, isto é, pretende-se neste capítulo o processo de institucionalização (formal e informal) de um modelo de desenvolvimento centrado na lógica e dinâmica das comunidades tradicionais.

Ao longo do capítulo, denominarei de etnodesenvolvimento as práticas, discursos e processos de institucionalização desse novo de reprodução social. Em outras palavras, o etnodesenvolvimento constitui uma tentativa de construção de uma gramática econômica fundada no reconhecimento dos territórios como condição indispensável para a reprodução social dos povos e comunidades tradicionais, ou seja, um modelo de reprodução social baseado em práticas, costumes e valores (parentesco, língua, território) que confere sentido a uma identidade a um determinado grupo[57]. Pode-se também definir etnodesenvolvimento como a manifestação dos direitos econômicos das comunidades tradicionais.

O capítulo divide-se em duas partes: nos dois primeiros itens (5.2.1 e 5.2.2) busca-se analisar as categorias fundantes da ideia de etnodesenvolvimento, a

[57] É verdade que, ao longo do século XX, novas propostas surgiram como alternativas ao modelo industrial-fordista de desenvolvimento, tais como a “teoria do decrescimento econômico” (LATOUCHE, 2009) e o ecodesenvolvimento ou desenvolvimento sustentável (SACHS, 1985).

saber: “povos e comunidades tradicionais” e “terras tradicionalmente ocupadas”. Nesse sentido, pretende-se compreender a relação de interdependência entre os atores sociais (quilombolas, indígenas, seringueiros, extrativistas) e a luta pelo reconhecimento da terra como espaço - simbólico, econômico, cultural - indispensável para a reprodução social de tais grupos.

A segunda parte do capítulo destina-se a compreender o processo de consolidação das instituições (formais e informais) do etnodesenvolvimento. A hipótese aqui levantada é que o paradigma etnodesenvolvimentista se afirmou recentemente a partir de duas ondas de institucionalizações que garantiram a visibilidade social e econômica das comunidades tradicionais:

a) **1º Onda de institucionalização**: ao longo da década de 80/90 do século XX, a primeira onda reconheceu a centralidade dos direitos territoriais como um fator indispensável da reprodução econômica, social e cultural das comunidades tradicionais;
b) **2º Onda de institucionalização**: a segunda onda, ao longo da primeira década do novo milênio, representou a apropriação e ressignificação de políticas públicas, em especial, políticas econômicas destinadas à inclusão produtiva dos povos tradicionais.

Ao longo do capítulo, a reflexão sobre a institucionalização do etnodesenvolvimeto será realizada à luz do marco teórico proposto na presente tese, ou seja, o institucionalismo econômico originário, em especial, o contributo de Karl Polanyi.

5.2 Etnodesenvolvimento: brevíssima sistematização conceitual

A expressão etnodesenvolvimento constitui uma categoria relativamente recente nos trabalhos das ciências sociais aplicadas. Em regra, tal expressão permeia textos de antropólogos e sociólogos, tais como os mexicanos Guilhermo Bonfil Batalha (1982), Rodolfo Stavenhagen e o brasileiro Ricardo Verdum (2008).

Na visão de Guilhermo Bonfil Batalha (1982), o etnodesenvolvimento relaciona-se ao pleno reconhecimento da possibilidade de cada comunidade criar condições e estratégias de viver o seu próprio projeto de reprodução social, de

acordo com seus valores. Nas palavras do próprio autor:

> Se etnodesenvolvimento se entende o exercício da capacidade social de um povo a construir o seu futuro, construindo-lhes os ensinamentos de seu potencial experiência histórica cultura e os recursos reais e de acordo com um projeto é definido de acordo com seus próprios valores e aspirações (BATALHA, 1995, p. 467)[58]

Guilhermo Bonfil Batalha (1995, p. 472) propõe uma reflexão acerca de três condições ou pressupostos de concretude do etnodesenvolvimento: o político, jurídico e o de organização social. (BATALHA, 1982, p. 472)

No âmbito político, as comunidades tradicionais devem ser reconhecidas como unidades políticas, ou seja, grupos que possuem práticas de organização política que se diferencia do modelo político-partidário dos Estados Nacionais. Nesse sentido, o etnodesenvolvimento depende da negação do paradigma tutelar entre Estado e grupos tradicionais e reconhecer a capacidade de autonomia de decisão (BATALHA, 1995, p. 472). Trata-se aqui de identificar uma íntima relação entre a ideia de capacidade de autonomia de decisão proposto por Batalha (1995) e os trabalhos desenvolvidos, no âmbito da Teoria do Estado e Direito Constitucional, sobre o Estado Pluriétnico.

Da dimensão política do etnodesenvolvimento acima relatada, emerge a uma segunda condição: a organização social, ou seja, um modelo próprio de arranjo e coordenação do funcionamento de um grupo social. Valoriza-se uma concepção de autogestão das formas de organização do trabalho coletivo/cooperativo e os mecanismos de socialização, de acordo com práticas e valores de cada comunidade. (BATALHA, 1995, p. 472).

Para além das esferas políticas e organizacionais, o etnodesenvolvimento dependerá, ainda, uma revisão do paradigma jurídico-formal herdado da tradição liberal do pensamento político do século XVIII. Para Guilhermo Bonfil Batalha (1995, p. 473) o legado do pensamento liberal para os povos tradicionais mostrou-se um desastre, na medida em que fragmentou os territórios e, conseqüentemente, inviabilizou o fortalecimento de uma identidade própria. Além disso, a normatização de um território à luz da tradição liberal-burguesa bloqueou a formação e

---

[58] Si por etnodesarrollo se entiende el ejercicio de la capacidad social de um pueblo para construir su futuro, aprovechando para ellos las enseñanzas de su experiencia históricas y los recursos reales y potenciales de su cultura, de acuerdo com un proyecto que se defina según sus propios valores y aspiraciones

estruturação das unidades políticas autônomas.

Ricardo Verdum (2008) - outra referência no tema - aponta para o risco da apropriação da expressão etnodesenvolvimento e a sua conseqüente conversão em um fetichismo alimentado pela sociedade civil e os órgãos estatais em razão de nossa herança estatal-tutelar (VERDUM, 2008, p.35).

A noção de etnodesenvolvimento pode representar uma importante chave de leitura para se compreender a afirmação dos direitos econômicos das comunidades tradicionais. Trata-se de uma categoria analítica que contempla o reconhecimento - no plano teórico - da centralidade das múltiplas formas e práticas de organização da vida econômica e social de uma comunidade.

É interessante notar em que medida essa noção articula-se com o conceito de instituições. De fato, ao partir do pressuposto que as instituições são estruturas orientadoras das ações, deve-se admitir que tal conceito engloba uma diversidade de práticas e regras informais das comunidades tradicionais, tais como o compartilhamento da terra, a gestão comum de instrumentos e artefatos, o uso de técnicas próprias, a divisão do excedente da produção, dentre outras. Enfim, o etnodesenvolvimento é categoria analítica cujos pressupostos podem ser objeto de reflexão á luz do institucionalismo originário.

Para fins da presente tese, o etnodesenvolvimento será analisado a partir de dois elementos estruturantes e presentes em nosso ordenamento jurídico: “povos e comunidades tradicionais” e “terra tradicionalmente ocupadas”.

5.2.1 “Povos e comunidades tradicionais” e instituições: uma (re)significação dos novos atores do etnodesenvolvimento?

Ao longo do século XX, as propostas políticas de construção do Estado Social brasileiro - e seu respectivo sistema de proteção social - se consolidaram em um ambiente paradoxal. De um lado, o modelo social getulista se organizou a partir de estratégias de mediação entre a classe trabalhadora urbana e o capital industrial. A criação e expansão da tutela previdenciária e trabalhista simbolizam a afirmação de um modelo centrado nos conflitos distributivos típicos de um capitalismo industrial, ainda que tardio; por outro lado, o modelo de proteção social brasileiro, ao se estruturar exclusivamente a partir da polarização capital versus trabalho, passa a ocultar uma série de atores e conflitos de outras naturezas.

> A manutenção formal do quadro de proteção social ao longo do regime civil-militar (1964- 1985) não representou, entretanto, a abertura de novo modelo de democracia econômica. Ao contrário, as políticas econômicas e sociais castrenses aprofundaram um modelo de crescimento modernizante (Bercovici, 2005) centrado nas distorções regionais, concentração de renda e invisibilidade de novos atores sociais. É o caso, por exemplo, do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) – seja em sua primeira versão, o I PND (1972-1974), ou a segunda experiência, o II PND (1975-1979) - cuja principal característica foi aposta em megaprojetos de infraestrutura, a centralização decisória e a ausência de diálogo com a sociedade civil (FONSECA; MONTEIRO, 2008, p. xx/)[59].

O declínio do regime civil-militar e a consolidação da redemocratização política no Brasil na década de 80 são caracterizadas por um intenso processo de debate público promovido por um rico e complexo mosaico de movimentos sociais Nesse contexto histórico de (re)encontro, debates, articulações estratégicas entre velhos e novos atores políticos, os movimentos sociais de luta pela terra – urbana e rural - renovam suas pretensões e demandas em face ao processo de construção da nova ordem constitucional.

Mas quem são esses novos atores coletivos?

Trata-se de um grupo heterogêneo e diversificado formado por indígenas, quilombolas, os extrativistas (andirobeiras, apanhadores de sempre-viva, seringueiros, quebradeiras de coco babaçu, os castanheiros, cipozeiros, piaçabeiros), ciganos, pescadores artesanais (caiçaras, marisqueiras, pantaneiros), famílias ribeirinhas cujo denominador comum é a disputa pela distribuição da terra e a afirmação de uma identidade coletiva. As comunidades e povos tradicionais representam a convergência, em uma única demanda, da luta pelo direito ao reconhecimento das especificidades de diferentes modos de reprodução social e o direito pela reorganização da estrutura produtivo-fundiária. Em outras palavras, comunidades tradicionais pleiteavam a afirmação de seus direitos humanos fundamentais a partir da convergência discursiva entre os direitos culturais e os direitos econômicos.

No âmbito normativo, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) publicou, a Convenção n. 169 em 27 de junho de 1989 (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL

---

[59] Pedro Dutra Fonseca e Sérgio Marley Modesto Monteiro (2008) apresentam um interessante exemplo de análise do II PND à luz da teoria institucionalista. Para os autores, a reflexão sobre a formulação e implementação deve estar associada ao conjunto de regras e práticas informais inseridas na tradição política brasileira. Nesse sentido, o II PND, mais do que uma manifestação técnica do planejamento estatal, representava um plano condicionado às pretensões políticas de recuperação de uma retórica de crescimento pós-milagre econômico.

DO TRABALHO, 2011),- ratificado pelo Decreto Legislativo n. 143, de 20 de junho de 2002 e promulgado pelo Decreto n. 5051, de 19 de abril de 2004 - que estabeleceu as regras de gestão do território e os critérios para a auto-atribuição da identificação das comunidades indígenas e povos tribais.

A Convenção 169 da OIT representou um marco divisor na construção de um projeto político de afirmação dos direitos humanos nas comunidades tradicionais. Em primeiro lugar, a Convenção foi pioneira ao propor uma delimitação do conceito de “povos indígenas e tribais”. Além disso, tais povos tradicionais são identificados como sujeitos co-responsáveis pela inserção nos projetos de desenvolvimento de cada Estado, na medida em que a Convenção estabelece o direito de participação das comunidades nos empreendimentos econômicos cujas atividades repercutissem direta ou indiretamente em seus territórios. Nos termos do artigo 1º da Convenção:

> a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial;
> b) aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas.

A Convenção estabelece, em primeiro lugar, uma diferença entre “povos tradicionais indígenas” e “povos tradicionais não indígenas” - denominados, nos termos da norma, de “povos tribais” - a partir de um critério étnico e histórico. Os povos indígenas são aqueles caracterizados pela preexistência ao projeto de ocupação colonizador europeu e pela conservação, ao menos, de parte do modo de reprodução social tradicional. Há aqui uma clara idéia de se ressaltar o reconhecimento de um liame histórico, ainda que fragmentado, de costumes, regras e hábitos dos povos originários.

Por outro lado, “povos tribais” são aqueles que se diferenciam de outros grupos sociais em razão de suas especificidades culturais. Juan Manuel Salgado (2006, p.36) afirma que os povos tribais não são caracterizados pela descendência dos povos originários ou uma preexistência aos colonizadores europeus.

Todavia, dois outros pontos da Convenção 169 da OIT são merecedores de reflexão:

Em primeiro, a adoção de “povo” como a categoria analítica apta a qualificar tais sujeitos coletivos. Na Ciência Política clássica, o elemento “povo” apresenta-se como componente elementar do Estado, ao lado do território e da soberania, ou seja, a idéia de que o povo constitui um agrupamento de pessoas dotadas de interesses, idéias e intencionalidades cuja ação é, necessariamente, politicamente orientada para um determinado fim. No Estado Moderno, em especial a partir da obra “Qu’est-ce que le tiers état ?” de Emmanuel Joseph Sieyès, a idéia de nação assume uma importância central, pois está associada ao *corpus* único vinculado ao ordenamento legal de um país (SIEYÈS, 2001).

Evidentemente, a concepção de povo/nação definida pela OIT afasta-se dessa tradição do pensamento político clássico de Sieyès. Trata-se de rejeitar, explicitamente, qualquer herança de identificação da nação como um elemento abstrato e homogêneo. Na contemporaneidade, ao contrário, o conceito de “povo” surge como uma categoria aberta e multicultural, sendo um canal irradiador de uma grande diversidade de línguas, tradições e culturas.

No plano jurídico interno, o decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007 que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais estabelece a seguinte definição:

> I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição; (BRASIL, 2007).

É interessante observar, logo de início, que o Decreto federal não adotou uma estrutura de cisão entre “povos tribais” e “povos indígenas”, tal como a comentada Convenção 169 da OIT. Torna-se claro, entretanto, que apesar dos indígenas possuírem um marco jurídico próprio que dispõe sobre regras de capacidade civil, patrimônio, demarcação de terras, política de saúde, tipos penais aplicam-se aos silvícolas, de forma subsidiária, todas as regras aos demais povos tradicionais (quilombolas, seringueiros, quebradeiras de coco). (BRASIL, 1973).

O decreto federal estabelece, ainda, que as comunidades tradicionais são aquelas que possuem uma organização social própria. Trata-se de analisar as especificidades do modo de composição das hierarquias de poder, divisão interna do

trabalho, modelo de organização produtiva e costumes em geral. Em vários casos, essas práticas sociais são indissociáveis e interdependentes, tais como a relação dinâmica entre as regras de parentesco, arranjos matrimoniais e conformação da disciplina de produção local.

Do ponto de vista jurídico, a integração com o meio ambiente é uma importante referência definidora das ditas comunidades tradicionais. Em regra, os recursos naturais constituem a base material e simbólica segundo a qual um modelo econômico próprio está estruturado, seja por meio de atividades extrativistas, pecuárias ou agrícolas. A natureza da relação entre coletividade/natureza é holística e complexa, uma vez que o meio ambiente não é reduzido ao conceito de matéria-prima destinada ao processo produtivo. De certo, essa concepção internalizada pelas comunidades tradicionais se diferencia do modo fragmentado-instrumental usualmente reproduzido pela sociedade ocidental-capitalista.

A relação entre os povos tradicionais e seus respectivos territórios constitui outra variável decisiva no processo de caracterização das comunidades tradicionais. O território é o espaço sobre o qual uma comunidade reproduz as suas práticas sociais e econômicas, os valores e suas crenças. Em resumo, o território é um lócus essencial para a reprodução social e a (co)existência desse grupo. Retirar-lhes a terra constitui uma grave transgressão aos direitos humanos fundamentais e uma violência simbólica aos valores compartilhados pela comunidade.

Por fim, cabe ainda uma reflexão sobre o processo de identificação e qualificação de um agrupamento humano como uma “comunidade tradicional”. A Convenção 169 da OIT foi a primeira a considerar a autoidentificação como critério definidor da identidade de um grupo. O Decreto 6.040, de 7 de fevereiro de 2007 estabelece, em seu artigo 3º, VI, que constitui um dos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais: “reconhecer, com celeridade, a auto-identificação dos povos e comunidades tradicionais, de modo que possam ter acesso pleno aos seus direitos civis individuais e coletivos.” (BRASIL, 2007). Em outras palavras, o Direito internacional e o Direito interno estabelecem que a definição de “comunidade tradicional” depende, necessariamente, de um processo no qual um grupo se reconheça como um sujeito coletivo com atributos culturais, sociais e econômicos próprios e distintos de outros povos. Isso quer dizer que, apesar das dificuldades e riscos inerentes ao critério da auto-identificação, inexiste um instrumento mais legítimo que a auto-

atribuição.

De qualquer forma, a definição de “povos e comunidades tradicionais” não pode ser reduzida a uma análise técnico-formal do texto de um ato normativo. Antonio Carlos Sant'Ana Diegues (1999), por exemplo, responde ao desafio de se buscar elementos definidores de comunidades tradicionais a partir de uma extensa lista: Nesse caso, seriam comunidades tradicionais:

> a) pela dependência freqüentemente, por uma relação de simbiose entre a natureza, os ciclos naturais e os recursos naturais renováveis com os quais se constrói um modo de vida; b) pelo conhecimento aprofundado da natureza e de seus ciclos que se reflete na elaboração de estratégias de uso e de manejo dos recursos naturais. Esse conhecimento é transferido por oralidade de geração em geração; c) pela noção de território ou espaço onde o grupo social se reproduz econômica e socialmente; d) pela moradia e ocupação desse território por várias gerações, ainda que alguns membros individuais possam ter se deslocado para os centros urbanos e voltado para a terra de seus antepassados; e) pela importância das atividades de subsistência, ainda que a produção de mercadorias possa estar mais ou menos desenvolvida, o que implica uma relação com o mercado; f) pela reduzida acumulação de capital; g) importância dada à unidade familiar, doméstica ou comunal e às relações de parentesco ou compadrio para o exercício das atividades econômicas, sociais e culturais;h) pela importância das simbologias, mitos e rituais associados à caça, à pesca e a atividades extrativistas; i) pela tecnologia utilizada que é relativamente simples, de impacto limitado sobre o meio ambiente. Há uma reduzida divisão técnica e social do trabalho, sobressaindo o artesanal, cujo produtor (e sua família) domina o processo de trabalho até o produto final; j) pelo fraco poder político, que em geral reside com os grupos de poder dos centros urbanos; l) pela auto-identificação ou identificação pelos outros de se pertencer a uma cultura distinta das outras. (DIEGUES, 1999, p. 21).

Em conclusão, poder-se-ia afirmar que o denominador comum entre tais grupos é a afirmação de uma identidade coletiva que se relaciona diretamente com o reconhecimento da terra e dos territórios como um elemento fundante de sua organização e reprodução política, social e econômica.

5.2.2 O território e as comunidades tradicionais: a centralidade da instituição “terra tradicionalmente ocupadas” para o etnodesenvolvimento

Ao lado da categoria “comunidades tradicionais”, o conceito de “terra tradicionalmente ocupada” releva-se como outra viga mestra do processo de construção do modelo etnodesenvolvimentista. Todavia, a investigação acerca do significado e alcance do referido conceito depende, inevitavelmente, de uma breve revisitação do modo como a posse da “terra tradicional” tornou-se uma instituição

informal no Brasil, ou seja, uma unidade de interação social, na qual alguns atores compartilhavam um modo próprio e diferenciado de organização do processo produtivo a partir de um conjunto de práticas, regras e costumes de produção, repartição e consumo

Na Constituição de 1988, ao grupo denominado de indígenas foi reconhecido o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos das terras tradicionalmente ocupadas, sendo estes bens da União (art. 20, XI c/c art. 231). (BRASIL, 1988). O artigo 68 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) reconheceu aos remanescentes das comunidades dos quilombos a propriedade definitiva de suas terras. Além disso, a Constituição determinou que é dever do Estado proteger as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional (art. 215, § 1º).

Em 2007, o decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007 que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais definiu as terras tradicionais como

> os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações. (BRASIL, 2007).

A principal questão hermenêutica consiste em refletir - tal como aconteceu no processo de definição de “povos e comunidades tradicionais” - o alcance da expressão “terras tradicionalmente ocupadas”. De um lado, uma corrente que aqui denomino de “historicismo territorial”, ou seja, a concepção segundo a qual a legitimidade das terras apropriadas relaciona-se exclusivamente com as ocupações datadas no período pré-moderno.

Para esse grupo, a fundamentação dos direitos culturais e territoriais consiste em processo de admissão de uma “dívida histórica” do período colonial e, portanto, o reconhecimento dos direitos dos povos das terras imemoriais como uma inegável riqueza histórica e cultural. O “historicismo territorial” equilibra-se entre a expurgação da culpa histórica e o imaginário coletivo da pureza do bom selvagem.

Evidentemente, o “historicismo territorial” afirma-se como retórica etnocêntrica, pois legitima a organização e as práticas sociais das algumas comunidades indígenas, quilombolas ou extrativistas a partir de uma idealização estática e cristalizada desses grupos sociais. A legitimidade social dos grupos tradicionais depende, então, dos critérios e parâmetros determinados externamente por uma ordem de valores da sociedade urbana e civilizada. Nessa perspectiva, a internalização de “costume moderno” - como a aquisição de um artefato tecnológico de última geração - é concebido como um risco de diluição da identidade cultural dos grupos tradicionais. A contradição do discurso etnocêntrico do “historicismo territorial” consiste em exaltar quaisquer sinais de progresso ordem social urbana e, ao mesmo tempo, deslegitimar qualquer pretensão de mudança dos povos e comunidades tradicionais.

Noutro sentido, afirma-se que a noção de “terra tradicionalmente ocupada” possui uma conotação sociocultural, uma vez que se refere ao processo dinâmico de interações e apropriações físicas, culturais e simbólicas do homem com o seu ambiente. A conceituação das “terras tradicionalmente ocupadas” não significa identificá-las como terras imemoriais. Ao cabo, trata-se de compreendê-la como um mecanismo de busca da legitimidade das múltiplas formas de organização dos sujeitos coletivos e seus territórios.

Nas palavras de Almeida Alfredo Wagner Berno de (2008):

> Em termos analíticos, pode-se adiantar, que tais formas de uso comum designam situações nas quais o controle dos recursos básicos não é exercido livre e individualmente por um determinado grupo doméstico de pequenos produtores diretos ou por um dos seus membros. Tal controle se dá através de normas específicas, combinando uso comum de recursos e apropriação privada de bens, que são acatadas, de maneira consensual, nos meandros das relações sociais estabelecidas entre vários grupos familiares, que compõe a unidade social. Tanto podem expressar um acesso estável à terra, como ocorre em áreas de colonização antiga, quando evidenciam formas relativamente transitórias características das regiões de ocupação recente. Tanto podem se voltar prioritariamente para agricultura, quanto para o extrativismo, a pesca ou para o pastoreio realizada de maneira autônoma, sob a forma de cooperação simples e com base no trabalho familiar. As práticas de ajuda mútua, incidindo sobre recursos naturais renováveis, revelam um conhecimento profundo e peculiar dos ecossistemas de referência. A atualização destas normas corre, assim, em territórios próprios, cuja delimitações são socialmente reconhecidas, inclusive pelos circundantes. A territorialidade funciona como um fator de identificação, defesa e força, mesmo em se tratando de apropriações temporárias dos recursos naturais, por grupos sociais classificados muitas vezes como ´nômades` e `itinerantes`. Laços solidários e de ajuda informam um conjunto de regras firmadas sobre uma base física considerada comum,

> essencial e inalienável, não obstante disposições sucessórias porventura existentes. (ALMEIDA, 2008, p. 28-29).

Da proposta analítica de Alfredo Wagner Berno de Almeida (2008), pode-se extrair alguns elementos fundantes de “terra tradicionalmente ocupadas”, a saber:

a) **Prevalência do uso e gestão coletiva da propriedade:** em regra, a gestão, a posse ou a propriedade das “terras tradicionalmente ocupadas” são exercidas de forma comum. Nesta perspectiva, o reconhecimento desse tipo de instituição constitui um rompimento com a concepção de propriedade liberal-burguês centrado no indivíduo e, consequentemente, na exclusão de usos compartilhados.
b) **Coexistência de regras formais e informais:** a gestão compartilhada do uso comum da propriedade é caracterizada pela convergência de regras formais e informais que determinam os padrões e práticas de uso coletivo da terra.
c) **Laços solidários**: as “terras tradicionalmente ocupadas” representam modos de organização da vida coletiva.
d) **Terra como fator de identidade**: a terra não é simples fator de produção, sendo seu significado amplo

Em conclusão, poder-se-ia afirmar que a tríade (latifúndio, trabalho escravo e mercado externo) revelou-se como a estrutura institucional basilar de todo o sistema econômico-social do Brasil, na medida em que a dinâmica e organização sócio-política eram reflexos do modo de operação da colônia de exploração. Todavia, na sociedade colonial brasileira coexistiam outras instituições, ou seja, regras informais, métodos e práticas de posse/uso da terra e, conseqüentemente, um modelo de produção econômico alternativo.

5.3 Etnodesenvolvimento e as suas ondas de institucionalização

Se o raciocínio até o momento estiver correto, o modelo do etnodesenvolvimento é estruturado, basicamente, a partir dos dois elementos fundamentais, um elemento subjetivo, “povos e comunidades tradicionais” (item 5.2.1) e o outro de caráter objetivo, a ocupação das “terras tradicionalmente

ocupadas” (item 5.2.2).

O etnodesenvolvimeto não representa, entretanto, apenas projeto acadêmico, mas também uma alternativa política que, ao longo das últimas décadas, adquiriu densidade após a institucionalização no plano normativo-constitucional. O objetivo dessa secção é analisar o modo como o etnodesenvolvimento se concretizou na ordem jurídica e social brasileira. em um primeiro momento, ao longo das décadas 80/90 do século XX, a institucionalização se manifestou a partir da luta pelos direitos territoriais (item 4.3.1); em seguida, a partir da primeira década do século XXI, as políticas públicas específicas direcionadas aos povos e comunidades tradicionais - em especial, as políticas de inclusão produtiva - representam o principal objeto da segunda onda de institucionalização (item 4.3.2).

5.3.1 A primeira onda de institucionalização: a luta pelo reconhecimento do território

A redemocratização da sociedade brasileira resultou em um reposicionamento do debate sobre a reforma da estrutura fundiária no Brasil, em especial no que tange às comunidades e povos tradicionais. Para fins desse trabalho, denominei de primeira onda de institucionalização do etnodesenvolvimento o processo segundo as quais múltiplas reformas (burocráticas, constitucionais, legais) resultaram no reconhecimento das “terras ocupadas” como elemento indispensável para a reprodução econômica, social e cultural das comunidades e povos tradicionais.

Mas como ocorreu essa primeira onda de institucionalização do etnodesenvolvimento?

Seria um erro pensar que a primeira onda de institucionalização constituiu um movimento de intervenção do Estado na economia de modo unilateral. Trata-se, em verdade, de um complexo processo de reconhecimento de práticas e hábitos (instituições informais) acerca do uso e gestão da propriedade coletiva no Brasil. A primeira onda institucionalização, portanto, não emerge apenas da formalização dos instrumentos jurídicos da propriedade coletiva, mas do reconhecimento da interdependência entre as práticas costumeiras de gestão da posse comum (instituições informais) e, posteriormente, os mecanismos jurídicos de validação da propriedade coletiva. Para se compreender a dinâmica de interação entre as instituições informais e formais deve-se revisitar a origem da estrutura fundiária no

Brasil.

Nesse sentido, a revisão, ainda que breve, do modo como se organizou a estrutura produtiva e fundiária em nosso vasto território torna-se essencial. De fato, o início da história do Brasil caracteriza-se por um modo especial de integração junto ao capitalismo quinhentista. Diferentemente do sistema de produção europeu – que surge com a decadência do modelo feudalista e o renascimento comercial e urbano no século XIII e XIV - o Brasil é inserido como um pólo produtor, exportador e, portanto, um instrumento de transferência de riqueza.

Após um curto período pré-colonial (1500-1530), - fase marcada pela sondagem do território e a extração pontual de Pau-Brasil por meio da utilização da mão-de-obra indígena - inicia-se o processo de invasão planejada da Coroa Portuguesa sob o comando de Dom João III, o Colonizador.

No Brasil, o empreendimento colonial português recebe uma arquitetura institucional própria: a unidade de produção é o latifúndio, a mão-de-obra é escrava e o sistema de produção destinado a prover o mercado externo. Ao contrário da colônia de povoamento, no Brasil - uma típica colônia de exploração - a estrutura produtiva e a formação da sociedade civil são formadas como instrumento de provisão da Metrópole a partir das orientações do Pacto Colonial.

Entre os interpretes clássicos do Brasil, as *plantations* e a figura do grande proprietário são temas obrigatórios na análise crítica da formação do povo, do sentido de nação e na constituição de um modo de produção dependente e incompleto. Todavia, a dinâmica de ocupação do vasto território brasileiro mostrou-se complexa e diversificada, uma vez que, ao lado do latifúndio, coexistiam outras formas de organização, distribuição e uso da propriedade.

Caio Prado Junior (2000), por exemplo, é um dos intérpretes do Brasil que analisou a dualidade da estrutura fundiária do país. Na visão de Caio Prado Junior (2000), a caracterização do Brasil como uma típica colônia de exploração representava um pressuposto central no seu projeto intelectual, pois a sua interpretação do país seria realizada à luz da formação desta nossa base material. Nesse sentido, a produção agroexportadora, a grande propriedade e o trabalho escravo, - elementos constitutivos dessa base material - seriam chaves de leitura para se conhecer a organização social, cultural e econômica do país. (PRADO JÚNIOR, 2000

A agricultura constitui a espinha dorsal de toda a ordem social colonial. Nesse setor da economia colonial, a grande lavoura constitui a unidade produtiva central do aparato econômico-colonial. O latifúndio é completado por duas outras instituições, de igual relevância: a produção em larga escala orientada para o mercado externo e o trabalho escravo. De certo modo é correto afirmar que essa tríade institucional representa o motor que movimenta toda engrenagem econômica colonial e fundamenta a exploração dos grandes ciclos econômicos do açúcar (sec. XVI e XVII) e ouro (sec. XVIII), além dos produtos complementares, como algodão e tabaco.

A estrutura fundiária e produtiva brasileira é organizada, entretanto, a partir da dualidade: grande lavoura e agricultura de subsistência. Nas palavras do próprio autor:

> De fato, enquanto na grande lavoura, como vimos, encontramos a exploração em larga escala, dispostas em grandes unidades de produção (fazendas, engenhos) que empregam numerosas mão-de-obra e organização coletiva, na agricultura de subsistência, pelo contrário, predominavam outros tipos de estrutura agrária, variáveis, aliás, como veremos. [...] E além desse critério quantitativo, há a considerar a natureza econômica intrínseca de uma e outra categoria de atividade produtiva: o fundamento, o objetivo primário, a razão de ser respectiva de cada uma delas. A diferença é aí essencial, e já me ocupei suficientemente da matéria. (PRADO JUNIOR, 2000, p. 157).

Em razão dessa dualidade de nossa estrutura fundiária colonial e, conseqüentemente, a coexistência do latifúndio agroexportador ao lado “agricultura de subsistência”, resta-nos perguntar qual seria a relação entre a pequena propriedade (particular ou comunitária) e as comunidades tradicionais no Brasil colônia?

A resposta é relativamente simples. A “agricultura de subsistência” representou uma importante instituição econômico-social, na medida em que viabilizava a interação, coesão e, principalmente, a reprodução de grupos e povos marginalizados pela lógica mercadológica da colônia de exploração. A exclusão e a violência do modelo sócio-econômico centrado na tríade institucional (latifúndio, trabalho escravo e mercado externo) criaram as condições para o surgimento de modelos alternativos de apropriação da terra.

Reinaldo Arruda (1999) analisa como a colonização esculpiu, ao longo dos séculos, um tipo especial de população rural cuja prática produtiva e costumes

sociais representavam adaptações da cultura portuguesa e, principalmente, indígena. Em um contexto de adversidade e incerteza, a população rural internalizou diversas instituições, tais como, “a técnica de plantio dos indígenas (roça consorciada, itinerante, com base na queimada, tipo *slash-and-burn*)”, as práticas avançadas de coleta e caça, o plantio de milho, mandioca, abóbora, feijões, amendoim, batata-doce, o transporte aquático via canoa e jangada, a cobertura da casa com material vegetal. (ARRUDA, 1999, p. 81). Além disso, a influência indígena se manifestou em outra importante instituição: na sociabilidade e na forma de organização do trabalho. Trata-se de uma concepção absolutamente distinta da *plantations,* pois aqui a unidade de produção fundamental é a família e o processo de decisão do agente não opera na lógica da maximização dos interesses individuais, mas na cooperação e reciprocidade (como exemplo pode-se citar o mutirão e as festas religiosas). Nas palavras do próprio autor:

> Em outras palavras, as populações alijadas dos núcleos dinâmicos da economia nacional, ao longo de toda a história do Brasil, adotaram o modelo da cultura rústica, refugiando-se nos espaços menos povoados, onde a terra e os recursos naturais ainda eram abundantes, possibilitando sua sobrevivência e a reprodução desse modelo sociocultural de ocupação do espaço e exploração dos recursos naturais, com inúmeros variantes locais determinados pela especificidade ambiental e histórica das comunidades que neles persistem. Processo paralelo ocorreu com os povos “desindianizados” que se mantiveram como comunidades relativamente fechadas, mas, perdendo sua identidade étnica, convergiram para o modelo da cultura rústica. Esse processo é visível ainda hoje nas populações ribeirinhas do rio Amazonas, sobreviventes dos processos de genocídio e etnocídio exercidos pelos colonizadores nessa região a partir do século XVII e em várias comunidades litorâneas do Nordeste brasileiro. (ARRUDA, 1999, p. 83).

O capitalismo periférico brasileiro encontra na figura das “terras tradicionais” uma de suas principais instituições. Uma instituição informal baseada em um conjunto complexo de regras informais sobre o uso e a gestão comum da terra. A principal função dessa instituição do Brasil colonial era permitir a reprodução social de grupos marginalizados pela dinâmica da economia colonial.

A revisitação da consolidação de nosso modelo sócio-econômico reafirma a tese segundo a qual o capitalismo não é um dado objetivo e homogêneo, mas um mosaico de estruturas, costumes, práticas e organizações que se desenvolvem de modo incerto e *sui generis*. Em outras palavras, a verdade é que inexiste o capitalismo, mas sim uma variedade de capitalismos.

Em nossa sociedade, o capitalismo se moldou de uma forma que coexistiram múltiplas interações e apropriações (materiais e simbólicas) do binômio homem-terra. O ponto fundamental, então, consiste em compreender que esse rico quadro institucional representou a emergência de uma diversidade de racionalidades econômicas e, portanto, inúmeras formas de organização produtiva em nossa sociedade.

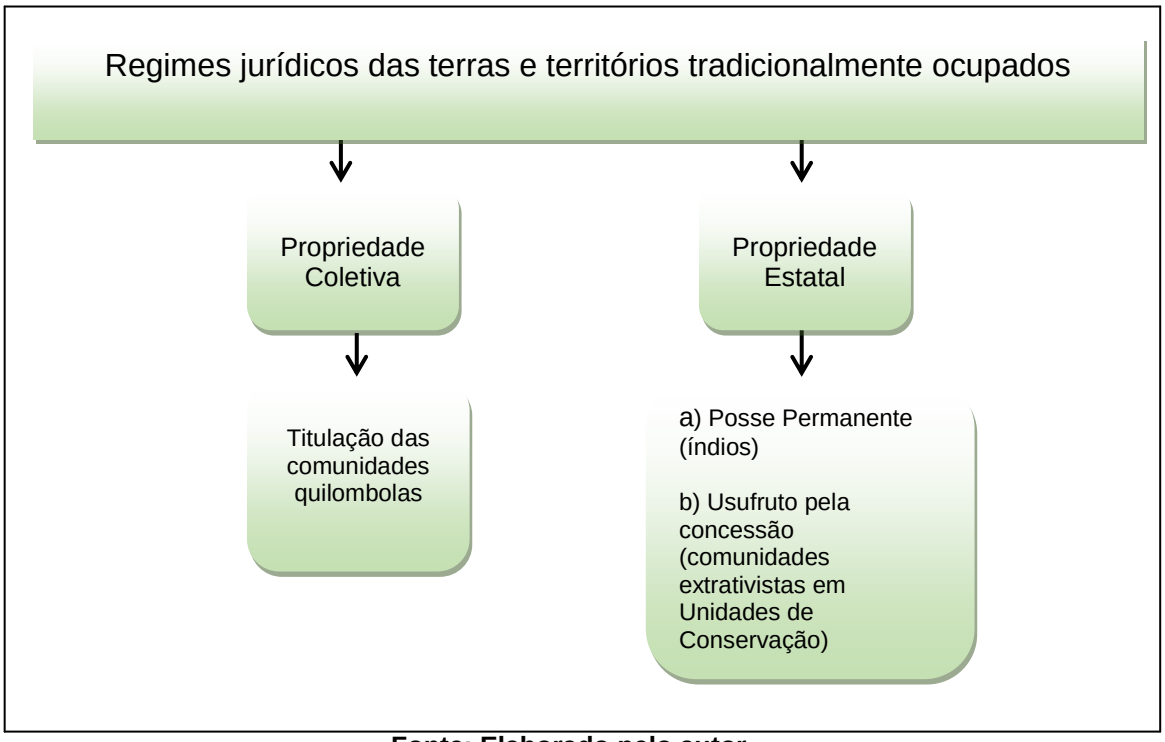
A redemocratização da sociedade brasileira, ao final do século XX, permitiu a rearticulação entre esse vasto e heterogêneo grupo de atores sociais. Uma das principais estratégias políticas consistia em buscar o reconhecimento jurídico-formal das regras informais de uso e gestão da terra.

Diferentemente da lógica liberal-privatista, a primeira onda de institucionalização apresentou um novo modelo jurídico-constitucional centrado, fundamentalmente, no acesso e gestão coletiva da propriedade cuja principal finalidade é garantir as especificidades do modo de reprodução social.

Em termos dogmáticos, a inovação resultou um grande avanço na medida em que os novos “Regimes Jurídicos das Terras e Territórios Tradicionalmente Ocupados” (RJTTTO), representou o reconhecimento das regras informais (instituições) utilizadas pelas comunidades ao longo dos séculos.

Em um modelo esquemático, o RJTTTO pode ser dividido em dois diferentes marcos regulatórios distintos:

Esquema 3 - RJTTTO



Fonte: Elaborado pelo autor

5.3.1.1 Propriedade coletiva por meio da titulação das comunidades quilombolas:

O processo de titulação junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) depende, inicialmente, da Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos da Fundação Cultural Palmares (FCP). A Fundação Palmares - órgão vinculado ao Ministério da Cultura - é a entidade responsável pela emissão da certidão de autodefinição como remanescente dos quilombos nos termos da Portaria nº 98, de 26 de novembro de 2007

Dentre os critérios para o reconhecimento de uma comunidade como quilombola, registra-se a apresentação da ata de assembléia da Associação na qual a comunidade aprova o seu reconhecimento como quilombola e uma breve descrição da história comum do grupo. A autodefinição, portanto, é o critério fundamental dessa primeira fase.

Após o reconhecimento da comunidade junto à Fundação Palmares, inicia-se o processo de identificação do território da comunidade requerente: trata-se do

Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID). O RTID é um complexo relatório composto pelo relatório antropológico, levantamento fundiário, planta e memorial descritivo, cadastramento das famílias quilombolas, parecer técnico/jurídico e avaliação sobre a sobreposição de outras áreas protegidas (unidades de conservação, terra indígena), de segurança (faixa de fronteira, terras da marinha, área de segurança nacional) ou devolutas (terras federais, estaduais ou municipais). A sobreposição atrai imediatamente a competência administrativa dos órgãos responsáveis pela gestão das áreas protegidas (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade ou Fundação do Índio) segurança (Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional).

Após a aprovação pelo Comitê de Decisão Regional do INCRA, o RTID é publicado no Diário Oficial da União. O INCRA é responsável pela notificação aos interessados para eventuais contestações no prazo de 90 dias.

Ao final do processo administrativo, o Presidente do INCRA emite Portaria identificando e demarcando os limites da propriedade quilombola. Após a publicação, o Poder Público poderá adotar os seguintes procedimentos:

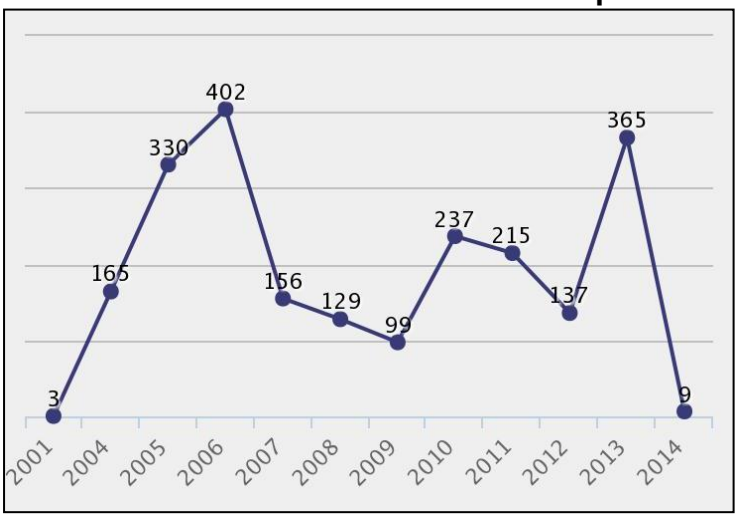
a) em caso de sobreposição de terras quilombolas com propriedade particular, o INCRA deverá desapropriá-la com o escopo de assegurar a titulação para as comunidades quilombolas;
b) em caso de posseiros, o INCRA deverá desapropriar apenas suas benfeitorias e providenciar a sua retirada;
c) por fim, caso esteja em sobreposição com área objeto de “grilagem”, o INCRA deverá proceder o cancelamento do título.
d) O INCRA emite o título definitivo em nome da associação dos quilombolas. Não há título de propriedade individualizada para cada família, pois o título emitido pelo INCRA pró-indiviso, com cláusulas de inalienabilidade, de imprescritibilidade e de impenhorabilidade.

A aparente ordem do procedimento acima descrito, não deve ocultar a complexidade e conflitualidade da demarcação e titulação das terras quilombolas.

A primeira fase do procedimento de titulação - o reconhecimento de uma comunidade como quilombola pela Fundação Palmares - tem evoluído com rapidez

ao longo da última década. A certificação das comunidades é um passo decisivo não apenas para a futura titulação, mas também para o acesso às políticas públicas e inclusão produtiva.

Gráfico 1 - Comunidades certificadas por Ano

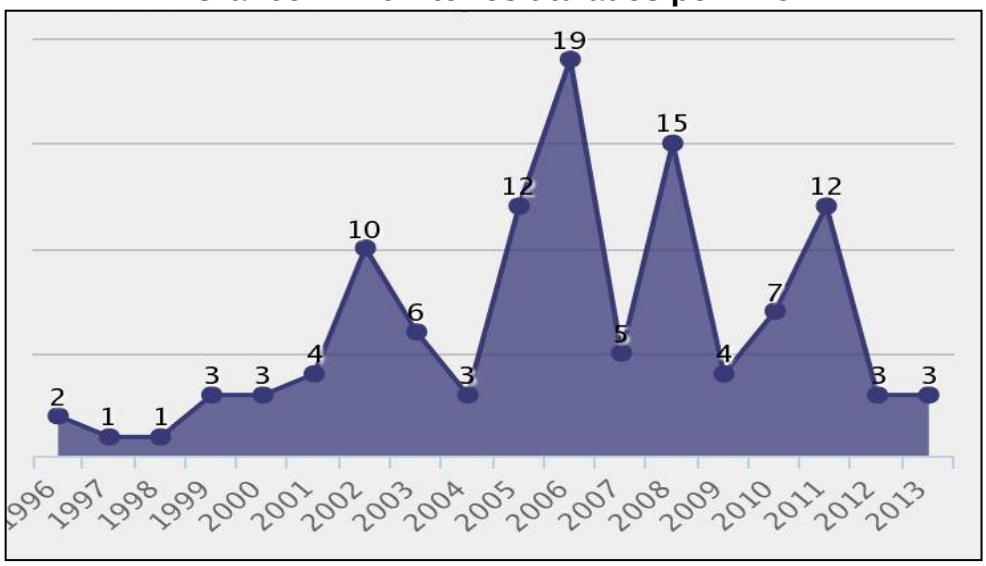


Fonte: BRASIL, 2014.

O gráfico acima demonstra que, entre 2004 e 2014 foram titulados uma média de 224,5 comunidades a cada ano, ou seja, uma média de 187 certificações a cada mês. Apenas no ano de 2009, a Fundação Palmares emitiu menos que cem certificados no ano.

Todavia, esse grande número de certificações não significa, necessariamente, a conversão em terras tituladas. Ao contrário, dados da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) indicam um número, ainda inexpressivo, se comparado com o número de certificações das comunidades.

Gráfico 2 - Territórios titulados por Ano



Fonte: BRASIL, 2014.

Evidentemente, a comparação, em termos absolutos, entre certificações e titulações deve ser relativizada, pois são procedimentos de natureza distinta. De fato, a titulação da propriedade constitui um processo mais complexo, oneroso e vagaroso. Todavia, ainda assim, o processo de titulação de terras quilombolas encontra-se em um estágio letárgico em razão do enorme passivo de comunidades não tituladas.

5.3.1.2 Propriedade estatal e etodesenvolvimento: a posse permanente dos indígenas e o usufruto em Unidades de Conservação.

Conforme analisado acima, a propriedade coletiva das comunidades quilombolas constitui uma espécie da primeira onda de institucionalização do etnodesenvolvimento. Nesse caso, o INCRA emite o título definitivo - pró-indiviso, com cláusulas de inalienabilidade, de imprescritibilidade e de impenhorabilidade - em nome da associação dos quilombolas.

A propriedade coletiva das comunidades quilombolas, entretanto, não constitui o único regime jurídico da primeira onda de etnodesenvolvimento. Diferentemente da propriedade coletiva dos quilombolas, os indígenas e as comunidades extrativistas exercem seus direitos territoriais a partir da posse, permanente ou não, de propriedades estatais.

a) Terras indígenas

A primeira onda de institucionalização do etnodesenvolvimento representa uma tentativa de se reconhecer a propriedade coletiva aos povos indígenas e comunidades tradicionais. Em regra, essa onda de institucionalização da propriedade coletiva ocorre ao longo da década de 80 e 90 do século XX.

As terras indígenas, entretanto, representam uma exceção, na medida em que seu reconhecimento pelo Estado inicia-se com a Constituição de 1934 que, em seu artigo 129, dispõe que: “Será respeitada a posse de terras dos silvícolas que nelas se achem permanentemente localizados, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-las.”

Na Constituição de 1988 determina que as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios são bens da União (art. 20, XI), sendo-lhes garantido a posse permanente e o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. (artigo 231§1º). (BRASIL, 1988).

O Decreto n. 1.755, de 08 de janeiro de 1996 estabelece as regras sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas.

Na primeira etapa, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) destaca um antropólogo com o objetivo de elaborar a identificação da terra indígena. Trata-se de um estudo técnico interdisciplinar com a colaboração de profissionais das áreas etnohistórica, sociológica, jurídica, cartográfica e ambiental. Após a conclusão dos estudos, o relatório final é enviado ao Presidente do órgão indigenista para análise e deliberação.

Após os prazos de contestação, o Ministro da Justiça expede Portaria declarando os limites das áreas. Imediatamente, a FUNAI realiza a demarcação física e o INCRA a regularização fundiária e o reassentamento dos ocupantes não-índios.

Por fim, o procedimento de demarcação deve ser submetido ao Presidente da República para aprovação via Decreto.

b) Comunidades extrativistas

As comunidades extrativistas são todos os agrupamentos humanos que

exercem a atividade de coleta de diversos produtos naturais. A matéria-prima da atividade extrativista pode ser de origem animal (carne ou óleos), mineral (exploração de minerais), ou vegetal (frutos ou madeiras). Dentre os diversos tipos de comunidades extrativistas (andirobeiras, apanhadores de sempre-viva, os castanheiros, cipozeiros, piaçabeiros, caiçaras, marisqueiras, pantaneiros), o presente trabalho aborda dois grupos em especial: os seringueiros e as quebradeiras de coco babaçu.

Atualmente, a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000 (BRASIL, 2000) que regula o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, as Unidades de Conservação de Uso Sustentável são o principal instrumento jurídico de viabilização do reconhecimento territorial das comunidades extrativistas.

- **Seringueiros**

A primeira onda de institucionalização dos direitos econômicos das comunidades extrativistas é representada, originalmente, pela luta pioneira dos seringueiros da Amazônia. Mauro Barbosa Almeida (2004) assim define o processo de ascensão e transformação dos seringueiros no final do século XX:

> Ao longo da década de 1980, de maneira muito rápida, ocorreu um processo de mudança. Sindicalistas agrários converteram-se em ‘seringueiros’, a reivindicação por lotes de terras deu lugar à demanda de grandes florestas para uso coletivo, a pauta de melhores preços para a borracha deu lugar à defesa da natureza. Novos aliados começaram a aparecer entre os ambientalistas. Ocorreu uma reavaliação do significado da terra, dos limites do sindicalismo e da complexidade dos regimes de propriedade. O resultado foi que, em vez de serem expropriados pela frente capitalista e madeireira, os seringueiros conseguiram no Alto Tejo a expropriação anticapitalista e a posse coletiva da terra. (ALMEIDA, 2004, p.48)

Nesse contexto, destaca-se o 1° Encontro Nacional dos Seringueiros, realizado em Brasília, em 1985, organizado por Chico Mendes, uma nova liderança do Sindicato de Trabalhadores Rurais do Município de Xapuri, no Estado do Acre.

A principal pretensão das lideranças sindicais rurais não se acomodava mais nas roupas do velho sindicalismo trabalhista. As novas lideranças - agora, lideranças ambientalistas - contestavam o modelo de desenvolvimento castrense para a Amazônia.

A distribuição da terra e a implementação de um regime de propriedade coletivo sempre ocupou o principal lugar de destaque entre as bandeiras de luta dos seringueiros. De fato, o reconhecimento da propriedade coletiva era visto como condição para a concretização de um modelo de desenvolvimento que valorizasse a produção e extração local, de modo a preservar o bioma amazônico.

O Decreto nº 98.897, de 30 de janeiro de 1990 regula a criação das reservas extrativistas. Segundo o Decreto, as “reservas extrativistas são espaços territoriais destinados à exploração auto-sustentável e conservação dos recursos naturais renováveis, por população extrativista” (art.1º). (BRASIL, 1990a). Em 12 de Março de 1990 é promulgado o Decreto n. 99.144 que cria a Reserva Extrativista Chico Mendes. (BRASIL, 1990c).

- **Quebradeiras de coco babaçu**

Entre as regiões do Maranhão, Pará, Tocantins e Piauí vivem aproximadamente 400.000 extrativistas cuja principal atividade econômica é a retirada da amêndoa originada das palmeiras de babaçu. As amêndoas são convertidas em óleo bruto e comercializadas diretamente com a indústria de cosméticos.

Em regra geral, o processo de coleta, processamento e comercialização das amêndoas é realizado, majoritariamente, pelas mulheres conhecidas como quebradeiras de coco babaçu. Tem-se aqui uma interessante articulação entre uma demanda distributiva (a reorganização e redistribuição do processo produtivo do coco babaçu) e outra cultural (a reafirmação da questão do gênero como elemento definidor da construção de uma identidade coletiva na qual a mulher é representada como um agente político local estratégico).

Entre o período colonial e a primeira guerra mundial, a extração do babaçu estava relacionada ao conjunto de regras informais que determinava o compartilhamento coletivo das palmeiras e o uso entre as famílias extrativistas. De fato, as regras informais que orientam o extrativismo do babaçu se consolidaram ao longo dos séculos, em especial após o fim da escravidão e da organizaão da produção local camponesa. Nessa fase, conforme alerta Jair do Amaral Filho (1980, p.25), o valor final do produto não estava atrelado à demanda da indústria oleaginosa internacional e nacional, situação que seria alterada drasticamente com a

rearticulação da economia do pós-guerra.

A partir desse período inicia-se uma nova etapa de conflito entre as famílias produtoras e os grandes proprietários locais. Trata-se da fase denominada de "tempo do coco preso"[60], na qual a elite econômica local buscou dificultar ou imobilizar a força de trabalho. Nesse sentido, afirma a pesquisadora Maristela de Paula Andrade (2007), da Universidade Federal do Maranhão:

> O chamado tempo do coco preso não corresponde, necessariamente, ao tempo cronológico. Nós o datamos na década de 80, por ter sido esse o período em que as fontes escritas registraram o maior número de confrontos, de mortes, de incêndio de povoados, de destruição de casas, de escolas, de igrejas, de prisões, de ataques de pistoleiros. Quando as informantes se referem ao tempo do coco preso, porém, podem estar aludindo aos anos 70, aos 60, aos 50, ou seja, ao processo de fechamento dos babaçuais, que cada uma foi experimentando e do qual se lembra e rememora como um processo vivido. Esse tempo é demarcado, portanto, por acontecimentos de profunda significação para a vida dessas famílias também no presente, como diz Maurice Halbwachs - porque até hoje essas famílias lutam pelo acesso livre à cobertura vegetal, pela entrada livre nos babaçuais, estejam eles ou não dentro de propriedades privadas. Manter os babaçuais livres ao acesso das famílias, disponíveis ao usufruto comum, é o lema de sua luta, originando a logomarca do sabonete que produzem - Babaçu Livre - e também o nome pelo qual são conhecidas as leis municipais que conseguiram - as leis do babaçu livre. (ANDRADE, 2007, p. 446).

Interessante observar que o tempo do coco preso não foi resultado das forças livres do mercado, mas de um projeto desenvolvimentista articulado entre os poderes públicos locais, latifundiários e empresas multinacionais. Nesse sentido, o tempo do coco preso deriva de uma intervenção do Estado na economia com o objetivo de criar um novo aparato institucional cuja principal missão era a modernização da cadeia produtiva e o aumento de eficiência econômica. Renata dos Reis Cordeiro (2008, p.29) alerta que nessa fase inicial, os agentes econômicos envolvidos no processo produtivo estavam em uma situação de co-dependência: o latifundiário dependia de uma mão-de-obra de baixo custo e permanecia com a manutenção das famílias em sua propriedade; as famílias extrativistas, uma vez inseridas na cadeia produtiva, perduravam nas propriedades, ainda que em condições desfavoráveis; o Estado, por sua vez, vislumbrava o resultado exitoso de seu planejamento de modernização da economia.

---

[60] O denominado "coco preso" representa uma fase segundo a qual as elites econômicas locais promoveu o cercamento das propriedades e, consequentemente, a proibição da coleta do coco pelas extrativisatas locais.

O discurso desenvolvimentista resultou na consolidação de um aparato burocrático e legal apto a viabilizar a transformação da economia da região norte/nordeste. No Maranhão é um típico exemplo no qual a reforma administrativa e a implementação de planos econômicos simbolizam a pretensão de uma reorganização da estrutura econômica da região: a Comissão de Planejamento Econômico do Estado do Maranhão (COPEMA - 1958), o Instituto Estadual do Babaçu (INEB-1979) representam os principais exemplos da alteração nas instituições estatais; na gestão do então governador José Sarney (1966-1971), o I Plano de Governo (1968) e o Novo Zoneamento do Estado do Maranhão (1969) buscaram criar políticas econômicas específicas que visavam superar o subdesenvolvimento do Estado por meio da modernização das cadeias produtivas. (CORDEIRO, 2008).

Entre o final da década de 80 e início dos anos 90 do século XX, observou-se um interessante movimento de rearticulação das famílias extrativistas da região. A coordenação dos movimentos de diferentes estados resultou na criação de novas organizações, tais como o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB) Associação em Áreas de Assentamento do Estado do Maranhão (ASSEMA).

Do ponto de vista da institucionalização jurídico-formal, a Constituição do Estado do Maranhão, de 16/05/1990, determina, em seu artigo 196, que é garantida a utilização do babaçu, na forma da lei, de modo a garantir a sua preservação ambiental e a geração de renda em regime de economia familiar e comunitária. Além disso, a Constituição maranhense assegura a livre exploração dos babaçuais nas terras públicas e devolutas do Estado.

Ao longo da década de 90, o Poder Legislativo local de alguns municípios da região Nordeste promulgaram diversas leis - conhecidas como “Lei do Babaçu Livre” - que garantiam a geração de renda as por meio da exploração do babaçu. São exemplos das “Leis do Babaçu Livre”, a Lei n. 5/97 de Lago de Junco (MA), Lei n. 32/99 de Lago dos Rodrigues (MA), Lei n. 255/99 de Esperantinópolis (MA).

As normas municipais, em regra geral, regulamentam a forma de acesso às propriedades (públicos e privadas) onde estão localizados os cocais. É interessante observar que as leis municipais (instituições formais) formalizam regras e costumes de uso das palmeiras (instituições informais), tais como a de não se apropriar dos cocos retirados e acumulados por outras quebradeiras.

Para além das leis municipais, o direito de acesso aos cocais foi garantido por meio da criação de inúmeras Reservas Extrativistas em 1992, tais como RESEX Mata Grande, RESEX Ciriaco, RESEX Extremo Norte, RESEX Quilombo do Frechal.

5.4 A segunda onda de institucionalização: as políticas públicas de reconhecimento institucional da inclusão produtiva plural

Tal como a primeira onda representou a (re)significação de institutos relacionados à propriedade (propriedade privada, propriedade coletiva, propriedade estatal), a segunda onda de institucionalização é um processo - ainda em curso - no qual as comunidades tradicionais buscam se apropriar das convencionais políticas públicas de intervenção do Estado na economia. As instituições formais - como as normas de acesso ao crédito rural ou as regras sobre compras governamentais - são internalizadas e, conseqüentemente, recebem um novo sentido a partir de lógicas diversas.

Analisarei os percalços da institucionalização das demandas e dos órgãos responsáveis pela elaboração das políticas públicas direcionadas aos povos e comunidades tradicionais. Trata-se de retornar ao ano de 2002 e, por meio da análise das Atas e depoimentos dos atores sociais presentes, reconstruir os passos de criação da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Em um segundo momento, a pesquisa investigará, ainda que brevemente, algumas das políticas públicas que são objeto dessa segunda onda de institucionalização.

5.4.1 Nos rastros do início da segunda onda de institucionalização

Ao final do segundo ano de mandato do então Presidente, Luis Inácio Lula da Silva[61], a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais foi instituída por meio do Decreto S/N de 27 de dezembro de 2004. Posteriormente, em 13 de julho de 2006, um novo Decreto S/N alterou a competência e composição do órgão, além de modificar o nome para Comissão

[61] É importante registrar a relação de causalidade entre a ascensão ao poder dos Partidos dos Trabalhadores (PT) e a construção de condições, legais e burocráticas, de consolidação de políticas públicas específicas para os Povos e Comunidades Tradicionais.

Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

Além da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais, no âmbito da organização administrativo-burocrática, o governo federal criou a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) com o objetivo de promover, coordenar e monitorar os planos e programas relacionados às comunidades tradicionais.

Em sua versão inicial - ou seja, a regulamentada pelo Decreto S/N de 27 de dezembro de 2004 - a referida Comissão possuía uma organização administrativa composta, exclusivamente, pelos órgãos da Administração Direta, entre eles, o Ministério da Justiça, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República e a Fundação Cultural Palmares, órgão vinculado ao Ministério da Cultura.

Apesar do avanço, o Decreto não dispunha sobre quaisquer canais democráticos de representação das Comunidades interessadas - simbolizada pela inexistência de paridade com a sociedade civil -, fato este que pressionou o governo a organizar uma reunião nacional entre os povos tradicionais. Ao articular o encontro, o Governo Federal pretendia recolher as principais demandas e sistematizar um diagnóstico apto a fundamentar as ações estratégias futuras.

Entre os dias 17 e 19 de agosto de 2005, foi realizado, em Luziânia - Distrito Federal -, o “I Encontro Nacional de Comunidades Tradicionais - Pautas para Políticas Públicas”. Em um contexto de comunidades marginalizadas e excluídas ao longo dos últimos cinco séculos, o encontro se mostrou como um fato histórico na busca pela demarcação - não apenas do território - mas de uma retórica de afirmação dos direitos humanos para tais grupos. O Encontro Nacional também pode ser considerado um divisor histórico na medida em que conseguiu reunir, em um ato oficial, aproximadamente 80 representantes dos Povos Indígenas, Quilombolas, Agroextrativistas da Amazônia, Geraizeiros, Vazanteiros, Seringueiros, Quebradeiras de Coco Babaçu, Pantaneiros, Ciganos, Pescadores Artesanais, Caiçaras, Pomeranos, Comunidades de Terreiro, Fundos de Pasto, Faxinais e Ribeirinhos do São Francisco. (ENCONTRO NACIONAL DE COMUNIDADES TRADICIONAIS - PAUTAS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS, 2006).

A Ata do Encontro (2006) representa uma importante fonte histórica, na medida em que permite compreender a dinâmica da aqui denominada segunda onda de institucionalização do etnodesenvolvimento. Ao se dissecar as propostas e argumentos contidos na Ata, torna-se claro que a histórica luta pela terra - e territórios - constitui apenas uma das demandas das comunidades tradicionais.

No ano de 2005, as comunidades já percebiam que o acesso à terra é imprescindível para a proteção e o reconhecimento dos modos específicos de reprodução. Todavia, a efetiva proteção dependeria, invariavelmente, de um conjunto de ações governamentais que garantisse condições mínimas de estruturação da produção e acesso ao mercado.

É o caso, por exemplo, do “Grupo de Trabalho: auto-identificação” cuja apresentação se iniciou no segundo dia dos trabalhos do Encontro. É interessante registrar a participação dos pantaneiros, pescadores artesanais e caiçaras:

> Quanto ao modo de usar a terra, destacaram que precisam, para acesso à área de pesca, da extração de material para pesca, moradia e de plantações para subsistência. Existem diversos assentamentos e áreas também destinados ao turismo. Fazem uso coletivo da terra. A produção é vendida para atravessadores, o que futuramente deve ser evitado para melhoria do custo final e da renda para os pescadores. A produção também se destina ao consumo próprio e à venda direta no mercado local ou nos restaurantes. Existem pontos específicos para pesca que tradicionalmente geram conflitos e um deslocamento em busca de maior produção. A situação fundiária é problemática, pois existem proibições para a pesca. Atualmente lutam pela criação de reservas extrativistas. A pesca predatória prejudica e causa grande impacto ambiental. Grandes projetos de turismo expulsam pescadores da praia. Interesses econômicos conseguem autorizações para a destruição de grandes manguezais. Existe também o turismo predatório, que gera poluição das águas e praias. (ENCONTRO NACIONAL DE COMUNIDADES TRADICIONAIS - PAUTAS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS, 2006).

A participação registrada em ata dos pantaneiros, pescadores artesanais e caiçaras evidencia que as mazelas das comunidades são mais complexas do que o simples acesso à terra. Trata-se, por exemplo, do modo como a produção - ou o pequeno excedente - é inserido na cadeia de comércio local. Os participantes do evento já indicavam para um grave e antigo problema das comunidades rurais: torna-se inócuo o direito à terra se as relações comerciais entre produtor e consumidor final são permeadas por laços assimétricos de poder, tal como a figura do atravessador.

Interessante registrar também que, ao final da reunião, as comunidades apresentaram suas demandas específicas ao Governo Federal. Os pomeranos, geraizeiros e sertanejos solicitavam “Extrativismo livre, a exemplo da Lei do Babaçu Livre”. Os agroextrativistas da Amazônia e quebradeiras de coco babaçu exigiam “arranjos produtivos locais, assistência técnica e tecnologia no processamento dos produtos extrativistas, apoio à infra-estrutura para produção (armazenamento, beneficiamento e escoamento), crédito a exemplo do Proambiente e financiamentos, adoção de tecnologias apropriadas, redução do ICMS no processo de comercialização de produtos extrativistas, apoio a processos já iniciados de auto-certificação”. Os faxinais e fundo de pasto solicitavam a “assistência técnica para unidades regionais de beneficiamento e certificação” (ENCONTRO NACIONAL DE COMUNIDADES TRADICIONAIS - PAUTAS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS, 2006, p. 21-23).

Em 08 de junho de 2010 foi apresentado o Projeto de Lei n.7447/2010 de autoria do Deputado Luiz Alberto Partido Trabalho - Bahia (PT-BA) que regulamenta as diretrizes e objetivos das políticas públicas de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais. O referido projeto encontra-se em fase de tramitação junto á Câmara dos Deputados. (ALBERTO, 2010).

5.4.2 Entre direitos econômicos e políticas públicas: a efetivação da segunda onda de institucionalização do etnodesenvolvimento

A segunda onda de institucionalização do etnodesenvolvimento resultou de uma intensa mobilização e articulação entre as comunidades tradicionais. Ao longo da primeira década do novo milênio, os povos tradicionais perceberam que a garantia ao acesso às terras tradicionais (1º onda) era um elemento importante, mas insuficiente para a garantia da autonomia das comunidades. Para além da terra, seria imprescindível a consolidação de políticas públicas garantidoras de direitos econômicos e sociais.

Nesse sentido, a segunda onda de institucionalização pode ser assim classificada:

a) Políticas de inclusão econômica genéricas: ações do Estado na economia que buscam a inclusão produtiva das comunidades tradicionais, no âmbito

da democratização produtiva, acesso ao crédito e a transferência de renda;

b) Políticas de inclusão econômica específicas: são as intervenções direcionadas às comunidades e grupos específicos, de acordo com suas singularidades e demandas próprias.

No próximo capítulo analisarei um estudo de caso: o Plano de Aquisição de Alimentos (PAA), uma política pública que visa garantir mercado e promover a renda das comunidades tradicionais. Analisarei os avanços e as contradições de uma política econômica etnodesenvolvimentista especificamente aplicável às comunidades quilombolas.

6 O PLANO DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS COMO SÍMBOLO DA SEGUNDA ONDA DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO ETNODESENVOLVIMENTO: UM ESTUDO DE CASO SOBRE AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS E O FENÔMENO DA "INVISIBILIDADE DOS INVISÍVEIS"

6.1 Contextualização do capítulo

Ao longo do capítulo anterior, a presente tese analisou as ondas de institucionalização das políticas etnodesenvolvimentistas (capítulo quatro) à luz do referencial teórico institucionalista (capítulo segundo), em especial, a obra de Karl Polanyi (capítulo terceiro).

O atual capítulo se propõe a analisar a implementação de uma política etnodesenvolvimentista em concreto, o Plano de Aquisição de Alimentos (PAA) direcionado às comunidades tradicionais entre 2009 e 2013. Em particular, a tese se propôs a refletir sobre a comparação da dinâmica de provimento de recursos públicos entre as comunidades quilombolas e outros agrupamentos tradicionais.

6.2 A política agrícola como um campo em disputa

No Brasil, a produção no campo constitui um setor estratégico na geração de riqueza econômica e na estabilização da ordem social rural. O estudo e a normatização da gestão dos produtos, derivados, serviços e insumos agrícolas, pecuários, pesqueiros e florestais são denominados de política agrícola. O crédito rural, o seguro agrícola, os incentivos fiscais, o abastecimento público e privado, a assistência técnica são exemplos dos instrumentos de uma política agrícola.

No âmbito constitucional, a política agrícola é normatizada pelo artigo 187 da Constituição da República que determina: "A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes." (BRASIL, 1988).

Ao focalizar nas mudanças das práticas, técnicas e processos produtivos no campo, uma política agrícola pode resultar:

a) elevação da produtividade e reduzir os custos operacionais;
b) diminuir a instabilidade do mercado de alimentos;
c) garantir o abastecimento interno e a segurança alimentar das populações marginalizadas;
d) diversificar as atividades produtivas do agricultor e gerar aumento da renda.

A política agrícola, entretanto, não é apenas um instrumento técnico-instrumental de ação de uma burocracia especializada, mas um projeto político de distribuição de poder no campo, uma vez que estabelece os critérios, procedimentos e mecanismos de organização da estrutura produtiva rural.

Os diferentes projetos político-ideológicos definirão, em larga medida, o modo como se desenhará a arquitetura e a concepção de uma política agrícola nacional. No Brasil pós-guerra iniciou-se um processo de intensificação da modernização no campo, por meio de uma valorização da *corporate farming,* ou seja, a empresalização e modernização tecno-conservadora da agricultura.

George Martine (1991), por exemplo, propõe uma reflexão sobre a modernização da agricultura a partir da sistematização em três grandes fases:

a) Modernização Conservadora (1965-1979): nessa primeira fase do regime militar, a agricultura é objeto de uma profunda alteração em sua estrutura produtiva visando à integração ao parque industrial (Revolução Verde). O governo militar, com a pretensão de consolidar uma produção especializada e em escala, promove uma ampla reforma da base científico-tecnológica por meio da modernização dos insumos, práticas. A intervenção do Estado na economia manifesta-se na figura do crédito agrícola subsidiado, pois, de acordo com este instrumento, o governo poderia induzir a adesão ao novo padrão produtivista da modernização conservadora. Evidentemente, a reforma da estrutura produtiva determinaria uma nova organização sócio-econômica no campo: de um lado, os grandes agricultores beneficiários de linhas de créditos, políticas de subsídios e aporte tecnológico aderiram aos propósitos da política agrícola de produção em escala e mecanizada para o mercado externo ou agroindústria; doutro lado, uma grande e heterogênea parcela de pequenos e médios agricultores - caracterizados pela baixa tecnologia, mão-de-obra familiar e insignificante nível de capitalização -

produziam o excedente para os centros urbanos (MARTINE, 1991, p.9)

b) Crise e Retração (1980-1984): no final dos anos 70, o modelo da agricultura de larga escala baseada em uma política de crédito agrícola começa a expor sinais de esgotamento financeiro. O crédito subsidiado universal - traço característico da primeira fase - é substituído pelo crédito seletivo aos setores específicos, tais como, a cana-de-açúcar, o trigo, a soja, o cacau, o algodão e a laranja. A forte crise da década de 80 resulta na retração do campo como espaço de negócios e oportunidade de altos rendimentos. A crise do modelo da modernização conservadora - resultado do recuo de investimentos públicos e privados - resultou em uma modificação na estrutura produtiva do campo. Pela primeira vez desde 1965, o número de agricultores de pequeno porte volta a crescer e se consolidar no Brasil. Nas palavras do próprio autor: "a atividade especulativa-financeira com recursos creditícios, assim como a incorporação maciça de áreas novas foram arrefecidas" (MARTINE,1991, p. 15)". E continua Martine "parece ter proporcionado uma certa reabertura do espaço para o minifúndio e para a busca de condições de sobrevivência entre as formas não-capitalistas ou menos organizadas da produção agrícola [...]" (MARTINE,1991, p. 15).

c) Recuperação e Supersafras (1985-1989): por fim, a segunda metade da década de 80 apresentou uma forte recuperação nos índices agrícolas. Neste período, a posição da agricultura transformou-se de um setor deprimido e estagnado para um vibrante colecionador de supersafras. Dentre as causas dessa bombástica recuperação, destacam-se:

- o aumento do poder aquisitivo urbano em razão do Plano Cruzado;
- preços de garantia para produtos da cesta básica;
- novos incentivos à exportação para o mercado externo. (MARTINE,1991, p. 17)

Na década de 90, o projeto político-econômico neoliberal - capitaneado pelo então Presidente Fernando Collor de Melo - promoveu uma radical abertura do mercado agrícola brasileiro. A Lei nº 8.171, de 17 de Janeiro de 1991, regulamentadora do artigo 174 da Constituição, representou um importante marco regulatório para o setor, na medida em excluiu qualquer mecanismo jurídico-

econômico de proteção ao mercado interno ou ao pequeno agricultor. (BRASIL, 1991).

Uma evidência da instrumentalização dessa lei pode ser nitidamente visualidade ao se analisar os vetos presidenciais. O artigo 3º da referida lei estabelece um conjunto de objetivos da política agrícola, tais como, a proteção do meio ambiente (IV), estímulo ao processo de agroindustrialização (XI), a garantia da qualidade dos produtos de origem agropecuária (XV); melhoraria da renda e a qualidade de vida no meio rural (XVII). (BRASIL, 1991).

Todavia, dentre os objetivos do artigo 3º, dois foram vetados: V - “compatibilizar a perspectiva de exportação de excedentes agrícolas com a prioridade do abastecimento interno, salvaguardando os interesses dos consumidores e dos produtores:" e o inciso XII “liberar os mercados agrícolas apenas na medida em que assim não se penalize o abastecimento interno, salvaguardando os interesses dos consumidores e dos produtores nacionais.” (BRASIL, 1991). É interessante, observar, entretanto, os fundamentos dos vetos dos dois incisos utilizados pelo então Presidente:

> Razões do veto
> Subordina a política de estabilização econômica, o processo de desregulamentação e a integração dos mercados latino-americanos aos interesses imediatos de produtores e consumidores de produtos agrícolas. Ao dicotomizar a política de abastecimento em comércio exterior e consumo interno, cria mecanismos de reserva de mercado, incompatíveis com a meta de modernização e competitividade da atividade agrícola e com o interesse público. Vetado por contrariar o interesse público. (BRASIL, 1991).

O artigo 32 do Projeto de Lei, por sua vez, estabelecia:

> preços mínimos unificados nacionalmente serão estabelecidos a partir dos valores dos custos de produção dos produtos e em atendimento à política de abastecimento interna de alimentos e matérias-primas agrícolas, sendo divulgados pelo menos sessenta dias antes do plantio, mantendo-se atualizados até a próxima safra. ((BRASIL, 1991).

As razões de veto, por sua vez, justificam a exclusão dessa regra nos seguintes termos:

> Razões do veto
> Dentro da proposta de liberalização da economia brasileira, eleita prioridade do meu Governo, não se sustenta o retrocesso ao sistema de preços mínimos unificados nacionalmente, sob as condições aí definidas, cujo desdobramento seria a premiação à baixa produtividade/competitividade de

> algumas regiões e a coação para que o Governo forme elevados estoques em regiões sem condições adequadas de armazenagem e distantes dos centros de consumo. Esse dispositivo contraria o interesse público, na medida em que reativa a participação governamental em operações que proporcionam elevados ônus, a serem suportados pela sociedade, via OGU, além de indexar institucionalmente os preços mínimos, contrariando a política de desindexação. Vetado por contrariar o interesse público. (BRASIL, 1991).

É exatamente nesse adverso quadro político, econômico e jurídico que os pequenos e médios agricultores desenvolveram suas atividades econômicas no início dos anos 90. Um cenário político que reunia alguns ingredientes tenebrosos, tais como a retração do crédito agrícola, a inflação, a abertura econômica indiscriminada e, à luz do dogma do Estado Mínimo, a diminuição do apoio técnico estatal a partir da extinção da Empresa Brasileira de Assitência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER).

Em 1993, o Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR-CUT) e Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) realizaram, em Chapecó, o Seminário “Crédito de investimento - Uma luta que vale milhões de vidas”. No Seminário, os trabalhadores não demandavam a criação de novos postos de trabalhos ou aumento de salários, mas exigiam a elaboração de uma agenda de política agrícola na qual o crédito ao pequeno produtor se transformasse, definitivamente, em política econômica de Estado.

Em 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) é criado pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso por meio do Decreto n. 1.946, de 28 de junho de 1996 (BRASIL, 1996) cuja finalidade é promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda.

Em síntese, a partir da publicação do Decreto e da formalização do PRONAF, há uma relevante inflexão, na medida em que a noção de “agricultor familiar” transformou-se em um dos principais elementos da política agrícola brasileira. O processo de institucionalização formal resultou de um reconhecimento da importância da agricultura familiar como um modo específico de organização, produção, comercialização e consumo de alimentos. Há aqui um reconhecimento e uma passagem das regras informais - relação do indivíduo com a estrutura da

propriedade, práticas de produção e comercialização, gestão da propriedade - para uma instituição formal, uma política pública estatal.

6.3 O PAA e seus elementos jurídico-econômicos estruturantes: a compra governamental e o preço justo

A política agrícola é composta por um conjunto complexo de instrumentos e mecanismos que visam fornecer, ao produtor rural, suporte técnico, logístico e financeiro. O crédito rural - por meio do Pronaf, por exemplo - constitui uma das principais peças dessa engrenagem da economia do campo.

O crédito rural, entretanto, constitui apenas uma das possíveis modalidades de política agrícola estatal. Ao lado do crédito rural, a compra governamental constitui outra importante política agrícola, na medida em que garante uma maior estabilidade no mercado de alimentos.

O Plano de Aquisição de Alimentos (PAA) é uma política pública de inclusão econômica e combate a insegurança alimentar coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) - órgão vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) - possui como uma de suas principais funções o abastecimento de produtos alimentícios e a estabilização de seus preços no mercado. A CONAB é responsável, ainda, pela execução da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM).

Como um mecanismo da política agrícola, o PAA surge como instrumento de promoção da viabilidade econômica do agricultor familiar por meio da compra governamental. Trata-se de um regime jurídico específico de compra pública, pois o procedimento licitatório é, em regra, dispensado.

O PAA possui diversos objetivos, tais como:

a) institucionalizar um mercado de compra governamental de produtos agrícolas originados dos agricultores familiares, acampados e comunidades tradicionais, de modo a promover a agregação de valor à produção e a estabilização de preços;
b) garantir o acesso contínuo de alimentos, em termos quantitativos e qualitativos, às comunidades em situação de insegurança alimentar;

c) reativar circuitos locais de produção-abastecimento-consumo.

Interessante observar que o PAA pode ser objeto de reflexão de um ponto de vista jurídico (o PAA como um instrumento de intervenção do Estado na economia) ou de uma perspectiva econômica (o PAA como uma instituição coordenadora das ações individuais e coletivas).

Do ponto de vista econômico, o PAA é uma instituição que visa reorganizar a o desenho do mercado de alimentos. À luz de uma perspectiva institucionalista, o PAA confirma a tese segundo o qual o mercado é uma construção social. Na linha do pensamento polanyiano, pode-se afirmar que a defesa de um “livre mercado” de alimentos - ou de qualquer outro produto - constitui uma utopia liberal, pois o mercado, invariavelmente, estará incrustado na sociedade.

Aos olhos do jurista, o PAA representa um fenômeno jurídico-normativo positivado no artigo 19 da Lei n. 10.696 de 02 de julho de 2003 (BRASIL, 2003b) e regulamentada pelo Decreto n. 7.755, de 04 de julho de 2012 (BRASIL, 2012). Além disso, o PAA integra o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional criada pela Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006 (BRASIL, 2006) e regulamentada pelo art.22, VI do Decreto 7.272, de 25 de agosto de 2010. (BRASIL, 2010).

Na melhor tradição do Direito Econômico brasileiro, o PAA é entendido como a juridicização de dois fenômenos econômicos interdependentes: a compra governamental direcionada e a reorganização dos preços. O PAA constitui, assim, uma “técnica de ação do Estado” - isto é, uma das modalidades de intervenção indireta do Estado na economia - visando à concretização de uma política agrícola. A compra governamental direcionada e o preço justo não são inovações intervencionistas, mas ações já consolidada ao longo da trajetória institucional de nossa economia.

A compra governamental direcionada - isto é, uma demanda do Estado por serviços e produtos de acordo com objetivos e metas políticas - constitui um fenômeno relativamente recente na História do Pensamento Econômico. No início do século XX, Keynes defenderá que a demanda agregada - induzida pelo aumento das compras governamentais - constitui o principal remédio contra as altas taxas de desempregos.

A compra governamental direcionada diferencia-se da compra governamental

convencional, na medida em que aquela a atividade de compra estatal possui uma finalidade política explícita, ao passo que nesta última, por sua vez, a compra adota os critérios ordinários estabelecidos pelos princípios da Lei geral de Licitações.

Além da compra governamental, o PAA visa organizar a sistemática dos preços dos alimentos, o que se poderia chamar aqui - em tom provocativo – do reposicionamento do instituto jurídico do “preço justo”.

A regulação dos preços constitui um instrumento de política econômica de longa e complexa tradição no Brasil.

Fernando Aguillar (2009) apresenta uma perspectiva histórica da política de preços na era Vargas, Dutra, Kubistchek, Jânio-Jango e no regime militar. No período contemporâneo, Aguillar (2009, p.190) afirma que, com a extinção do Conselho Interministerial de Preços (CIP) e um novo direcionamento no monitoramento inflacionário, o controle de preço transforma-se em exceção em nosso sistema. Na atualidade, a política de preço estaria reduzida aos casos dos preços administrados dos medicamentos, anuidades escolares, planos de saúde e combustível. Apesar do criterioso trabalho de reconstrução histórica, Aguillar erra ao analisar a contemporaneidade, na medida em que considera a política de preços como sinônimo dos preços administrados, não percebendo que a política de preços pode contemplar diversas outras inovações legislativas e institucionais.

Diferentemente de Aguillar, Washington Peluso Albino de Souza (2005, p. 508) é mais precavido em relação ao tratamento jurídico do fenômeno preço. Para o autor mineiro, o estudo dessa instituição depende da análise das diversas modalidades de “preços” na ordem jurídica brasileira. Nesse sentido, ao lado do “preço normal”, ou seja, o preço decorrente das variações da oferta e da procura, o autor mineiro cita ainda o “preço imposto”, “preço controlado”, “preço tabelado”, “preço orientado”, “preço vigiado”, “preço regulado” e “preço administrado”.

6.3.1 O PAA como política pública: conceitos e dinâmica de aplicação

O PAA possui uma dinâmica simples de funcionamento: um programa no âmbito federal que permite a compra governamental, com dispensa do procedimento licitatório, de parte da produção dos agricultores familiares e das comunidades tradicionais. Uma vez adquiridos, os produtos são doados aos estabelecimentos da rede socioassistencial, os equipamentos públicos ou as famílias em situação de

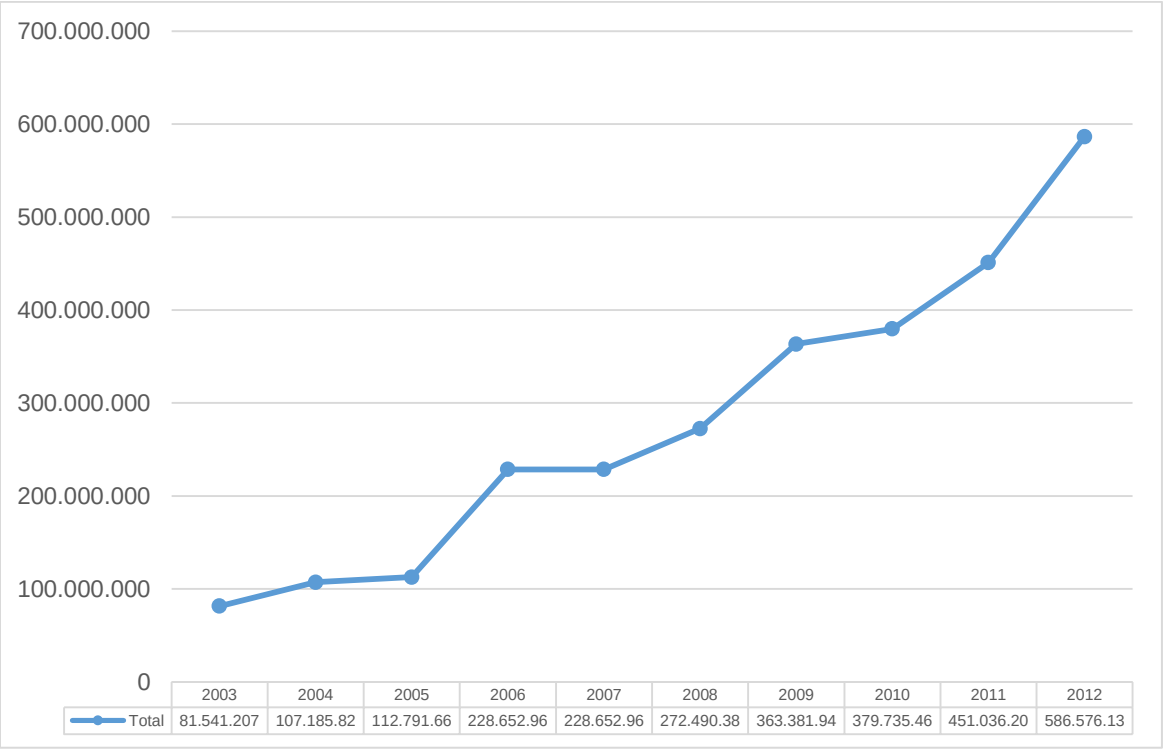
insegurança alimentar.

O PAA contempla uma diversidade de instrumentos jurídico-econômicos de compras governamentais. O PAA se fragmentou e especializou-se em diversas modalidades, de acordo com a diversidade da matriz produtiva e da dinâmica conjuntural da economia do campo.

a) Compra Direta da Agricultura Familiar - (CDAF): O CDAF é uma modalidade na qual o Estado adquire produtos alimentícios diretamente do agricultor familiar ou da associação de agricultores quando o preço de mercado estiver abaixo do Preço de Referência.
b) Compra com Doação Simultânea - (CPR-Doação): trata-se de uma espécie de intervenção na economia na qual o governo adquire de cooperativa ou associações, por meio da CONAB, produtos alimentícios e os repassa para a rede de equipamentos públicos (restaurante populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos, APAES, abrigos).
c) Formação de Estoque pela Agricultura familiar - (CPR-Estoque): modalidade na qual o agricultor familiar recebe recursos para aquisição de produtos da atual safra e futura comercialização.
d) Incentivo à Produção e Consumo ao Leite - IPCL (PAA Leite): instrumento do programa que visa adquirir a produção leiteira da agricultura familiar com o objetivo o consumo de leite a gestantes, crianças e idosos.

O PAA tornou-se, ao lado do Pronaf, o principal instrumento de política agrícola direcionadas aos agricultores familiares, assentados e comunidades tradicionais. O prestígio do PAA pode ser constatado a partir da análise da evolução dos dados sobre investimento público no programa.

Gráfico 1: Evolução dos recursos (R$) aplicados nos anos de 2003 a 2012.



Fonte: COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO/ GERÊNCIA DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DAS AÇÕES DA AGRICULTURA FAMILIAR, 2015.

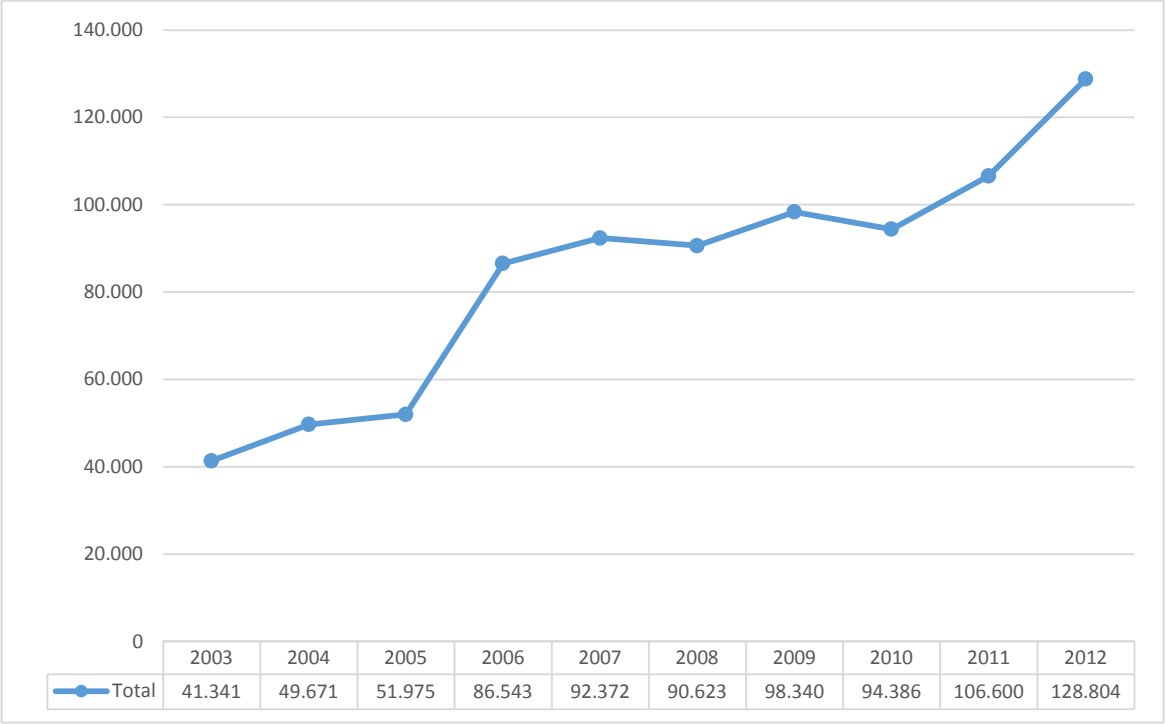
Os dados evidenciam a existência de um sólido movimento de aporte de recursos públicos. De certo modo, a evolução crescente da aplicação dos recursos indica a consolidação da compra governamental focada nos agricultores familiares e comunidades tradicionais como um instrumento de política agrícola.

É verdade, porém, que a reflexão sobre a evolução do aporte financeiro deve ser analisada com prudência. Ao se cotejar com outros programas e políticas públicas, o referido quadro se mostra menos expressivo. Uma comparação com o Pronaf - um programa que possui o mesmo perfil e público-alvo - comprova que, em números absolutos, os recursos do PAA ainda representam uma minguada fatia dos recursos federais. Enquanto o PAA, em 10 anos de existência, recebeu 2,2 bilhões, o Pronaf foi contemplado com 13 milhoes na safra 2008/2009.

Todavia, a considerável elevação do aporte financeiro correspondeu ao aumento dos beneficiários. Trata-se de um dado importante, pois constata uma relação direta entre o aumento de gastos públicos e a democratização econômica. A inclusão produtiva resulta em uma maior participação de pequenos e médios

agricultores na dinâmica do mercado local. Desde sua implantação, o número de beneficiários subiu de 42.000 (2003) para 156.809 (2009) de unidades familiares contempladas pelo programa.

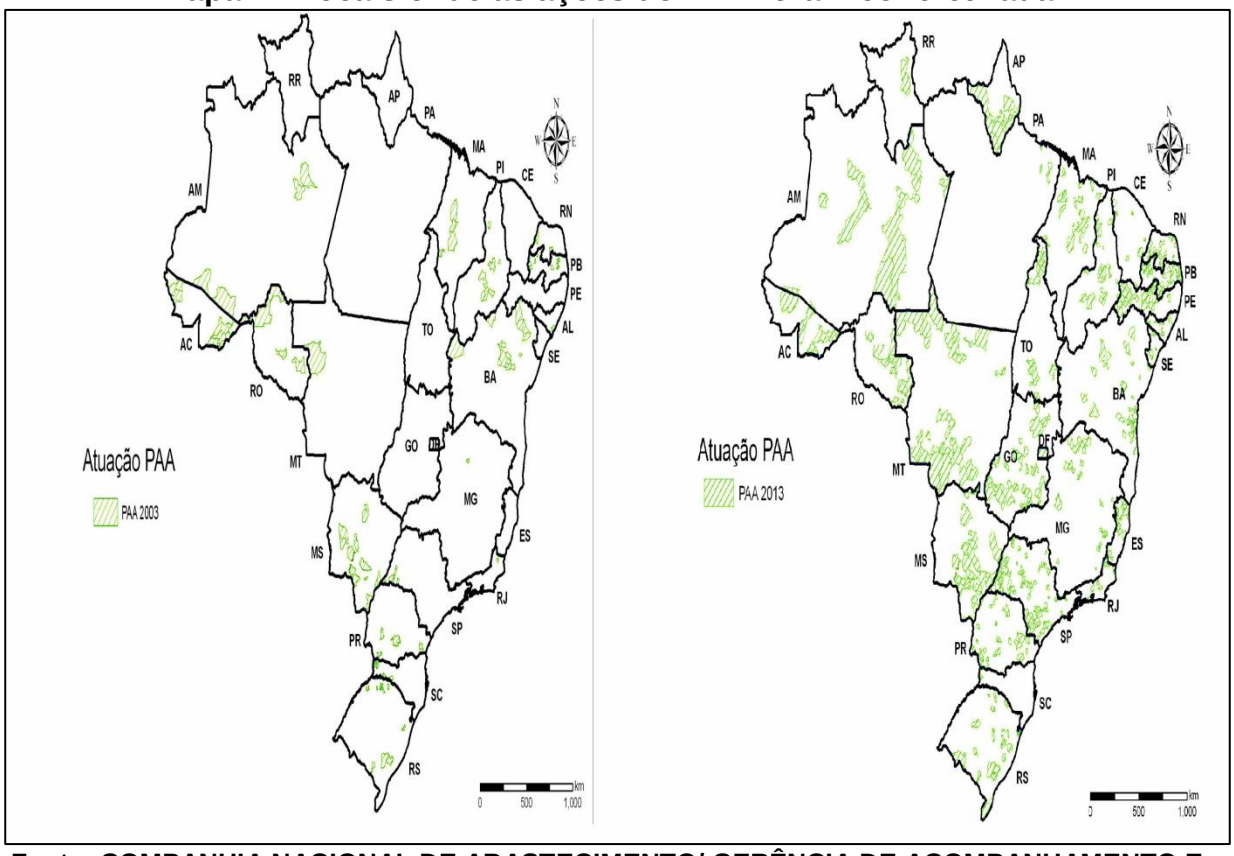
Gráfico 3 - Evolução do nº de famílias de agricultores, nos anos de 2003 a 2012.



Fonte: COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO/ GERÊNCIA DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DAS AÇÕES DA AGRICULTURA FAMILIAR, 2015.

Por fim, o PAA mostrou-se como um programa com alta capilaridade ao longo dos dez anos de sua existência. Os mapas abaixo mostram os locais onde as ações do PAA foram concretizadas. A comparação entre os mapas de 2003-2013 comprova que o PAA ampliado em termos espaciais.

Mapa 1 - Locais onde as ações do PAA foram concretizada



Fonte: COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO/ GERÊNCIA DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DAS AÇÕES DA AGRICULTURA FAMILIAR, 2015.

A evolução da distribuição geográfica do programa constitui um dado relevante, pois evidencia o esforço em diminuir a escandalosa desigualdade regional do país. Em um país marcado pela histórica centralização política, a desburocratização destravamento dos fluxos de recursos aos diversos rincões do país constitui o pressuposto para o processo de democratização da economia.

Em resumo: a análise das três variáveis - os recursos aplicados, os índices de participação dos beneficiários e a distribuição espacial dos recursos - representam uma fotografia da evolução dessa política pública agrícola. Em termos gerais, pode-se afirmar que o PAA se consolidou como uma das principais políticas agrícolas do país e que possui uma relevância central na afirmação de uma política de inclusão produtiva democrática no país.

6.4 Comunidades tradicionais, o mercado institucionalizado de alimentos e Etnodesenvolvimento: um estudo de caso do PAA das comunidades quilombolas

A partir de 2009, o governo federal iniciou a coleta de dados referentes aos povos e comunidades tradicionais beneficiários do PAA. Desde então, a Conab divulga, anualmente, os resultados das ações direcionadas aos grupos tradicionais. Denominarei aqui a modalidade do Programa de Aquisição de alimentos aplicáveis às comunidades tradicionais de PAA-CT

A investigação de uma política agrícola direcionado especialmente às comunidades quilombolas depende, invariavelmente, de uma reflexão sobre a origem desses sujeitos coletivos. Afinal quem são esses atores?

No próximo item, abordarei a atual disputa sobre o poder de significação da expressão “quilombola”.

6.4.1 Uma breve enquadramento temático: Afinal, quem são os quilombolas?

Dentre os inúmeros atores que emergem em um cenário de afirmação de um discurso etnodesenvolvimentista, as comunidades quilombolas representam uma tipologia especial entre os denominados “povos tradicionais”. Esses novos atores foram reconhecidos, explicitamente, pela Constituição de 1988, nos termos do artigo 68 dos Atos das Disposições Transitórias: “Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”. (BRASIL, 1988).

A redação do dispositivo constitucional pouco esclarece sobre esses novos sujeitos. Ao se valer do termo “remanescentes” permite inúmeras apropriações e resignificações acerca da abrangência e do limite do conceito de quilombola.

A verdade é que, em razão de sua complexidade e multidimensionalidade, as comunidades quilombolas podem ser analisadas sob o prisma histórico (como manifestação do período colonial-escravocrata do Brasil), cultural (como afirmação de uma cultura afro-brasileira em face ao colonialismo europeu), econômico (como polo de resistência de uma economia comunitária e camponesa em um cenário de

um capitalismo agroexportador e subordinado aos interesses da metrópole).

O primeiro grande alerta, então, consiste em reconhecer que os termos “quilombo” ou “quilombolas” são expressões plurisignificativas e suscetíveis a múltiplas interpretações. Além disso - e talvez o mais importante - esse mosaico de leituras sobre o alcance do termo quilombola é fruto de uma intensa disputa política entre diferentes atores e grupos de nossa sociedade. Afinal, dizer quem está contemplado dentro da categoria “quilombola” é um ato político decisivo em um contexto fundiário caracterizado pela alta concentração de terras e violentos conflitos no campo.

Nesse sentido, a questão essencial consiste em responder: o que é um quilombo? Quem são esses atores denominados de quilombolas?

Poder-se-ia responder o questionamento remetendo ao imaginário popular segundo o qual quilombo é um espaço geográfico no qual os escravos e ex-escravos se refugiaram ao longo do período colonial. A cristalização desta ideia - ainda hoje presente no senso comum e em parte do discurso científico - possui fundamento na organização jurídico e burocrática da Metrópole portuguesa. Em 1740, o Conselho Ultramarino definiu quilombo como “toda a habitação de negros fugidos, que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados e nem se achem piloes neles.”

Nesse sentido, segundo a definição da Coroa portuguesa, a noção de quilombo exige um elemento objetivo (número determinado de escravos), uma variável subjetiva (escravos que decidiram se rebelar e fugir das amarras do modelo sócio-econômico) e um território (espaço no qual o grupo se instalava para se reproduzir coletivamente). Em resumo, aos olhos do Conselho Ultramarino,o quilombo nada mais é que uma terra na qual se refugiaram escravos descontentes com as práticas do sistema escravocrata

Apesar de sua influência na formação das primeiras leituras antropológicas, o fato é que o conceito utilizado pelo Conselho Ultramarino possui graves déficits. Em primeiro lugar, essa definição significou a operacionalização de um forte aparato de violência racial, uma vez que qualquer organização ou agrupamento entre negros poderia ser contemplado dentro do alargado conceito da Coroa. Em segundo, o conceito é problemático na medida em que busca resgatar a idealização do quilombo como um resquício histórico, um fragmento residual de um passado longínquo e, de certo modo, romantizado por um novo país estruturado em

princípios e valores republicanos.

A questão central aqui é entender que a equiparação do quilombo ao binômio fuga/resistência reflete uma leitura estática desse complexo fenômeno histórico. Pode-se dizer que o referido conceito representa a cristalização de um fato histórico e, consequentemente, a negação de que a luta dos escravos (dentro e fora dos quilombos) permaneceu ativa e consistente após a abolição da escravatura.

A edição da Lei Áurea (1888) estabeleceu um novo estatuto jurídico-civil para o ex-escravo. Entretanto, as condições econômicas e sociais impediram que o liberto exercesse plenamente as suas prerrogativas de cidadão na Nova República. Em condições de subalternidade e indignidade, os negros se organizaram de modo heterogêneo: enquanto alguns permaneciam nas fazendas como meeiros, outros retornaram aos quilombos; houve ainda quem recebesse uma gleba como doação ou ocupasse terras devolutas. O certo é que, apesar da inexistência da figura jurídico-formal, o quilombo se reproduziu como uma instituição econômica e social, uma vez que o modo de ser da comunidade permaneceu vigente nas regras informais de compartilhamento da terra, normas constumeiras de relação com a natureza, práticas de produção/consumo, nos atos de reliogisidade ou os cânticos e festas tradicionais.

O processo de redemocratização do Brasil na década de 80 contribuiu decisivamente com a reorganização do movimento negro e, consequentemente, na definição de uma reconstrução de uma pauta comum capaz de influenciar a agenda política do novo Estado Democrático. Nesse efervescente período político, a questão do reposicionamento econômico e cultural dos negros logo tornou-se um ponto compartilhado entre as mais diversas lideranças.

Em Brasília, em 1986, por exemplo, ocorre a “I Convenção Nacional do Negro pela Constituinte”. Registra-se que nesse momento inicia-se uma intensa articulação de setores do movimento negro com o objetivo de garantir que as comunidades - seja dos centros urbanos ou do meio rural - o acesso ao direito de propriedade.

O rompimento com o regime civil-militar e a construção de um pacto republicano, por meio da promulgação de uma nova ordem constitucional, representou um momento decisivo no reconhecimento dos direitos culturais, econômicos e territoriais dessa parcela da população. Nesse sentido, a Assembleia

Nacional Constituinte apresentou-se o lócus de debate, reflexão e construção de consensos sobre a questão quilombola.

Dos trabalhos da Constituinte resultou no artigo 68 da ADCT, segundo o qual os remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras seriam reconhecidos o direito à propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

O fato é que, apos a ascensão da nova ordem constitucional, o conceito de estático de quilombo - tal como vigorou durante o Conselho Ultramarino - seria alvo de críticas e revisitações. Jose Maurício Arruti (2008) se propõe a sistematizar as três principais propostas de ressemantizações do termo quilombo:

a) resistência cultural;
b) resistência política;
c) resistência negra.

O quilombo como resistência cultural é a primeira ressemantização sugerida por Jose Maurício Arruti (2008, p. 318). Trata-se aqui de compreender em que medida o quilombo constitui um foco de defesa de uma cultura africana “pura” e originária ou se o modo é reprodutor de práticas sociais, valores e costumes africanos adaptatos ao contexto cultural brasileiro. Em resumo, essa perspectiva pretende analisar o quilombo como uma extensão culturalista de hábitos e princípios africanos em nosso país.

Por outro lado, o quilombo, entendido agora como resistência política, revelará o complexo processo de contestação e embate entre a classe dominante e as camadas populares do campo. A luta pela afirmação cultural (o quilombo como parte da África no Brasil) é transformada em um conflito entre as classes econômicas e políticas do país. Jose Maurício Arruti (2008, p. 320) afirma que, inspirados pela crítica marxista, os autores dessa corrente concebiam o quilombo como a forma superior de luta e resistência contra o modelo econômico-social escravocrata, sendo as comunidades quilombolas uma práxis do conflito entre as classes populares e a ordem dominante.

Por fim, o quilombo poderia ser conceituado, ainda, a partir da ideia de resistência negra. Tem-se aqui uma clara proposta de fusão entre a dimensão cultural (quilombo como apropriação e reprodução da cultura africana em nosso

país) e a política (quilombo como a manifestação do embate entre a classe popular rural e a classe dominante). De fato, essa convergência foi a bandeira de luta dos movimentos negros a partir da década de 70, em especial o Movimento Negro Unificado contra a Discriminação Racial (MNU) (ARRUTI, 2008, p. 320).

A despeito de inúmeras tentativas de revisitações, o Decreto federal n. 3.912, de 10 de setembro de 2001 (BRASIL, 2001) é o principal exemplo da concretização dos riscos em se adotar uma concepção estática da história dos quilombos. O referido decreto regulamentava o artigo 68 da ADCT acima transcrito uma vez que estabelecia as disposições relativas ao processo administrativo para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas. Nos termos do artigo 1º, o Decreto dispunha que a identificação, o reconhecimento e a demarcação das terras estava condicionada aos quilombolas que:

I. eram ocupadas por quilombos em 1888; e
II. estavam ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos em 5 de outubro de 1988. (BRASIL, 2003a).

Ora, o decreto acima transcrito - que foi revogado integralmente pelo Decreto 4.887, de 20 de novembro de 2003 (BRASIL, 2003a) - adotava uma leitura absolutamente reducionista e historicamente cristalizada acerca da noção de quilombo. Ao adotar o conceito rígido de quilombo, o decreto negava, de modo arbitrário, qualquer possibilidade da reconstrução contemporânea de novas identidades quilombolas. Um Estado e uma sociedade pluriétnicos são aqueles que reconhecem diferentes modos e estratégias de autoafirmação identitárias, de modo a viabilizar projetos emancipatórios diversificados.

Evidentemente, esse imaginário coletivo do quilombo como espaço dos “negros fugidos” possui uma forte influência no discurso político da atualidade, sendo o principal deles o argumento desclassificação de qualquer tentativa de (re) significação dos quilombos na atualidade.

A despeito das divergências e do processo de luta pela apropriação da expressão, o certo é que a partir da primeira década do novo milênio, os quilombolas

- assim como as demais comunidades tradicionais - se articularam na luta pela aprovação de políticas públicas de inclusão produtiva, aqui denominada de 2º onda de institucionalização do etnodesenvolvimento. O PAA representa um dos principais esforços de intervenção do Estado na economia na busca pela promoção da autonomia e emancipação econômica de grupos ocultados pelo convencional modelo de desenvolvimento.

6.4.2 O PAA-CT e as comunidades quilombolas

A inexistência de censo exclusivo dos grupos e comunidades tradicionais é um fator prejudicial às investigações empíricas sobre o etnodesenvolvimento. O levantamento oficial demográfico das comunidades quilombolas constitui um passo decisivo na avaliação dos impactos das políticas de inclusão econômica da 2º onda de institucionalização do etnodesenvolvimento.

De acordo com os dados da SEPPIR consolidados no Diagnóstico do Programa Brasil Quilombola, estima-se 214 mil famílias quilombolas em todo o Brasil; algo em torno de 1,17 milhões de quilombolas, sendo 1.834 comunidades oficialmente certificadas pela Fundação Palmares (FCP). (SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL, 2012).

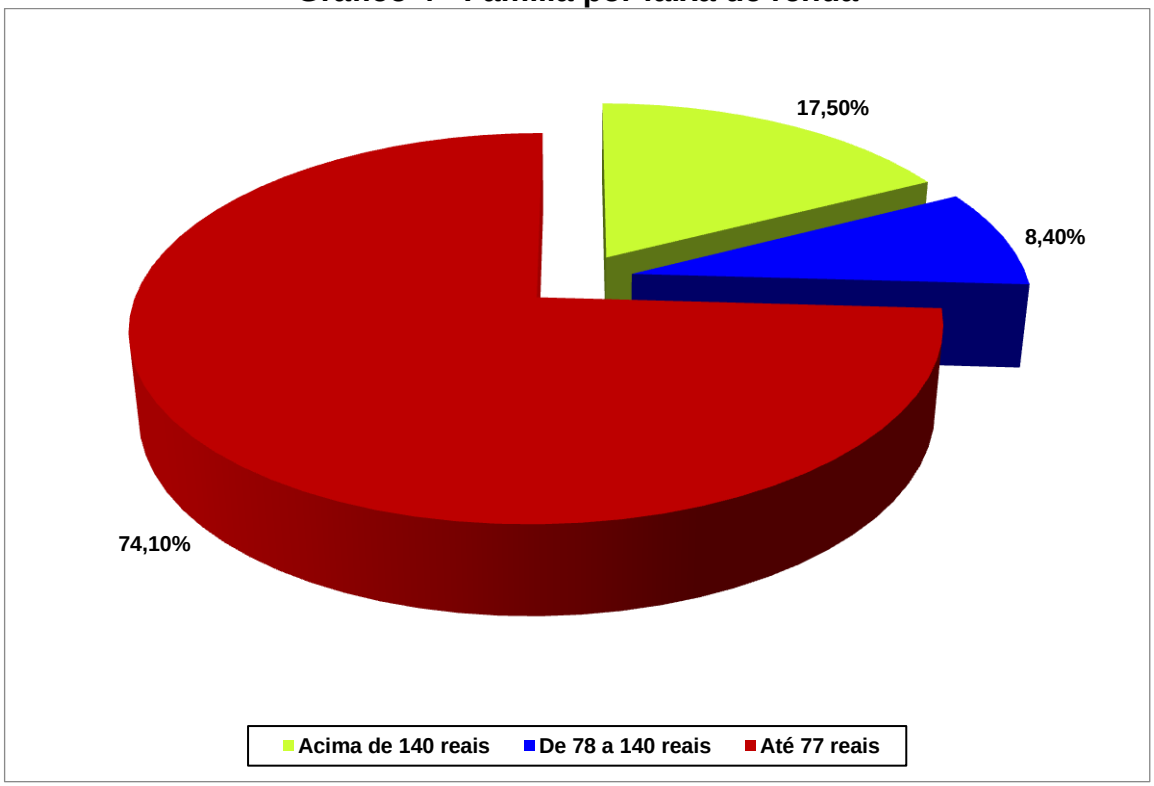
Alfredo Wagner Berno de Almeida (2008, p.52) afirma que os dados sobre extensão territorial e ocupação demográfica constituem as informações menos precisas no atual estado da arte do tema. Em sua pesquisa, ao propor mitigar os efeitos dessa lacuna, propõe uma extensa estimativa de cada uma das comunidades tradicionais. Em seus dados, afirma também que os quilombolas representam, aproximadamente, 2 milhões de pessoas. Na ausência de um censo oficial, o Cadastro Único de Programas Sociais (CADÚNICO) apresenta-se como a uma das poucas ferramentas de levantamentos de dados oficiais[62]. Segundos dados do CadÚnico de Janeiro de 2014, divulgados pela SEPPIR, as comunidades quilombolas cadastradas somam-se 113 mil famílias.

Desse total, apenas 17,5% sobrevivem com a renda superior a 140 reais por pessoa. Daí a explicação da inclusão massiva das comunidades quilombolas nos

[62] O CadÚnico é um mecanismo de identificação de famílias de baixa renda, de acordo com os seguintes critérios: a) renda mensal per capita de até meio salário mínimo; b) renda mensal total de até três salários mínimos.

programas de transferência de renda. Além disso, de acordo com dados da SEPPIR de 2013, 78% das famílias quilombolas são beneficiárias do Programa Bolsa Família, sendo que 75,6% são classificadas em situação de extrema pobreza.

Gráfico 4 - Família por faixa de renda



Fonte: SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL, 2012.

Um diagnóstico do perfil da atividade econômica dos quilombolas sugere algumas hipóteses sobre a causa da pobreza. As comunidades quilombolas desenvolvem atividades agrícola (94%), criação de animais (56%) e pesca (32%). A estrutura de produção rudimentar e pouco diversificada, sendo, em regra, voltada para a subsistência. O acesso ao mercado consumidor de produtos alimentícios é um obstáculo a ser superado em razão do isolamento físico ou do parasitismo de atravessadores comerciais. (SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL, 2012).

É verdade, assim, que a carência de renda é uma realidade das comunidades. Entretanto, não se pode confundir pobreza com escassez de rendimentos. A ideia de pobreza - como se bem sabe - não deve ser reduzida ao prisma econômico. Ao contrário, a pobreza constitui um fenômeno multidimensional e complexo cuja análise depende da combinação de variáveis sociais e culturais,

bem como a acesso aos equipamentos públicos e às oportunidades de tomada de decisão.

Amartya Kumar Sen (1999) propôs uma revisitação do debate sobre a pobreza. Na visão do autor (1999), a pobreza deve ser analisada para além do critério de renda e incluir a variável da carência de potencialidades básicas do ser humano.

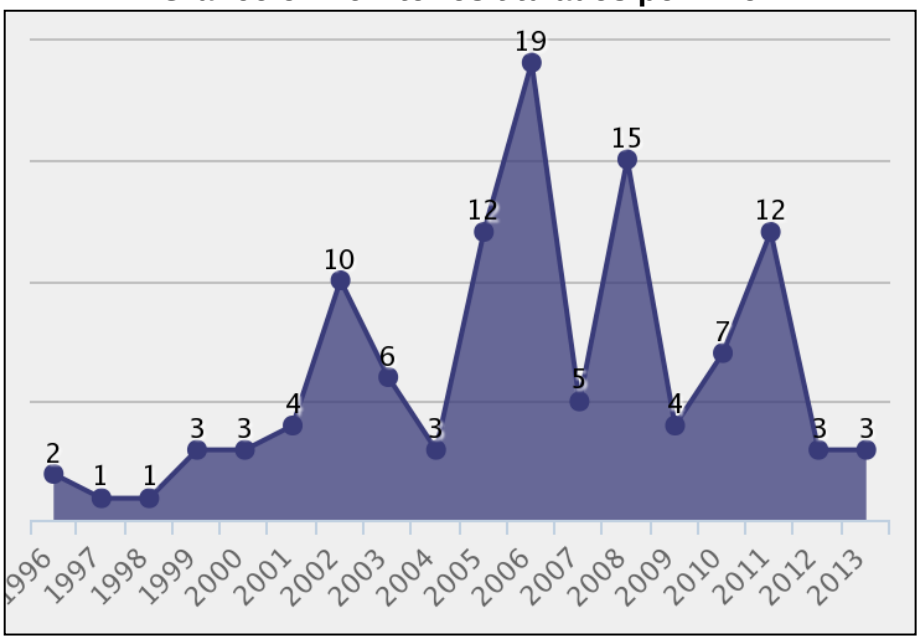
Obviamente, na visão de Sen (1999) existe uma co-relação entre a pobreza de rendimentos e a pobreza de potencialidades. Por um lado, o rendimento apresenta-se como um importante instrumento de viabilização das potencialidades, enquanto esta permitira a abertura de um leque de portas de aumento de rendimento. (SEN, 1999).

No caso das comunidades quilombolas, a marginalização e pobreza são representadas pela associação de um conjunto de dados socioeconômicos que evidenciam a condição de alto risco social de tais grupos.

Preliminarmente, a conjuntura de vulnerabilidade social associa-se ao lento projeto de concretização do acesso á terra como objeto da primeira onda de institucionalização dos direitos das comunidades quilombolas. A privação-primeira das comunidades quilombolas é a negação ao direito de acesso à terra e, conseqüentemente, a impossibilidade de reprodução social, econômica e cultural de um modo próprio de viver e produzir.

É o caso, por exemplo, da lenta evolução da reforma fundiária das comunidades tradicionais em geral e, em particular, das comunidades quilombolas. O gráfico abaixo evidencia o vagaroso progresso de titulação das comunidades quilombolas.

Gráfico 5 - Territórios titulados por Ano

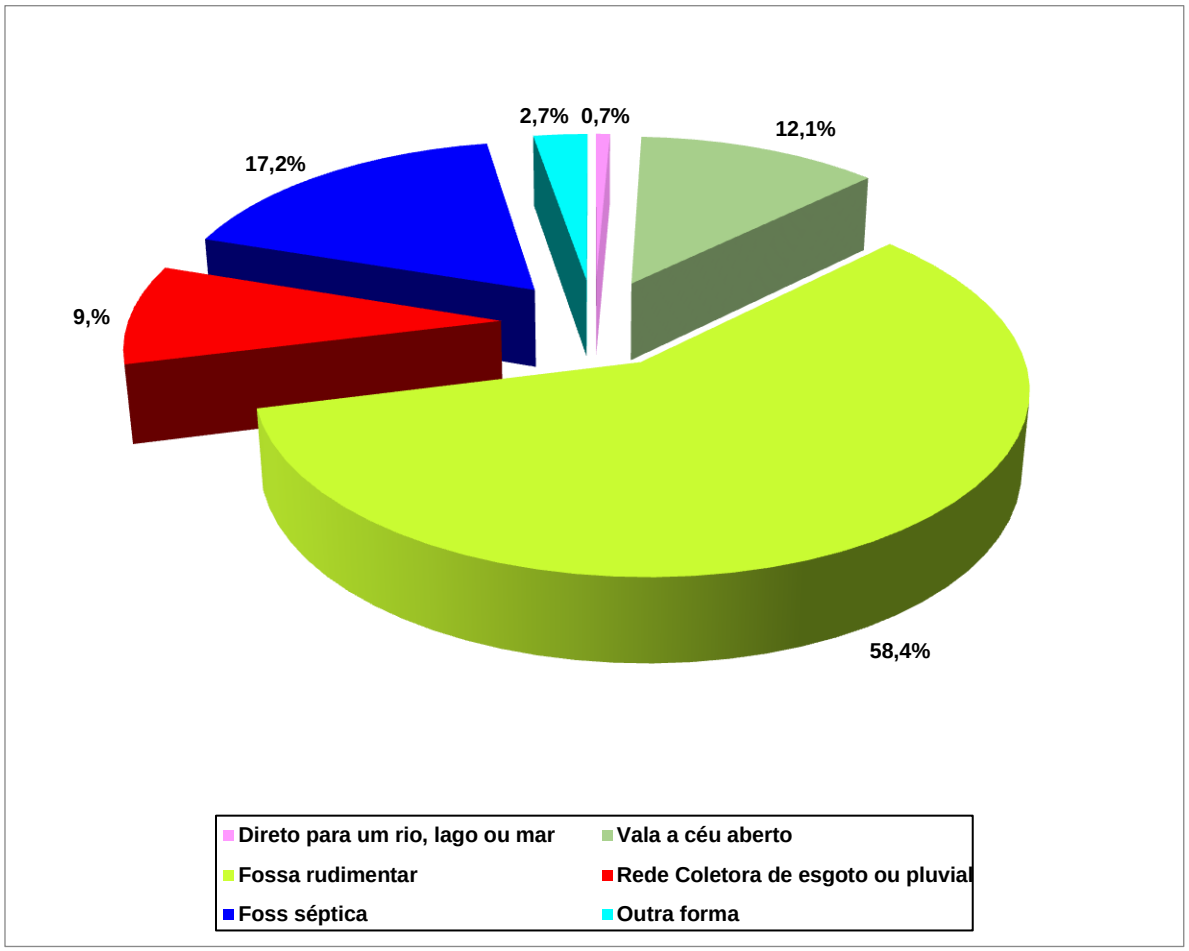


Fonte: SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL, 2012.

Os dados acima do Comitê Gestor do Programa Brasil Quilombola indicam que um processo de regularização fundiária extremamente tímido. Com exceção dos picos nos anos de 2002 (dez titulações), 2005 (doze titulações), 2006 (dezenove titulações), 2009 (quinze titulações) e 2012 (doze titulações), o processo de reconhecimento das terras e territórios quilombolas permanece em uma média abaixo das expectativas. De fato, a garantia dos direitos territoriais (a primeira onda de institucionalização) constitui um dos pressupostos fundamental para a superação das condições de risco social.

Além da questão territorial, a privação das liberdades pode ser vislumbrada a partir de outros indicadores. As políticas de saneamento básico - isto é, as infra-estruturas e instalações operacionais - representam um tipo de bem público que condicionará o exercício da liberdade das comunidades. É o caso, por exemplo, do esgotamento sanitário. De acordo com os dados do CadÚnico, 45.778 (58,4%) famílias utilizam fossa rudimentar 9.491 (12.1%) famílias usam a vala a céu aberto e 518 (0,7%) das famílias utilizam o rio, lago ou mar como escoamento sanitário.

Gráfico 6 - Escoamento sanitário

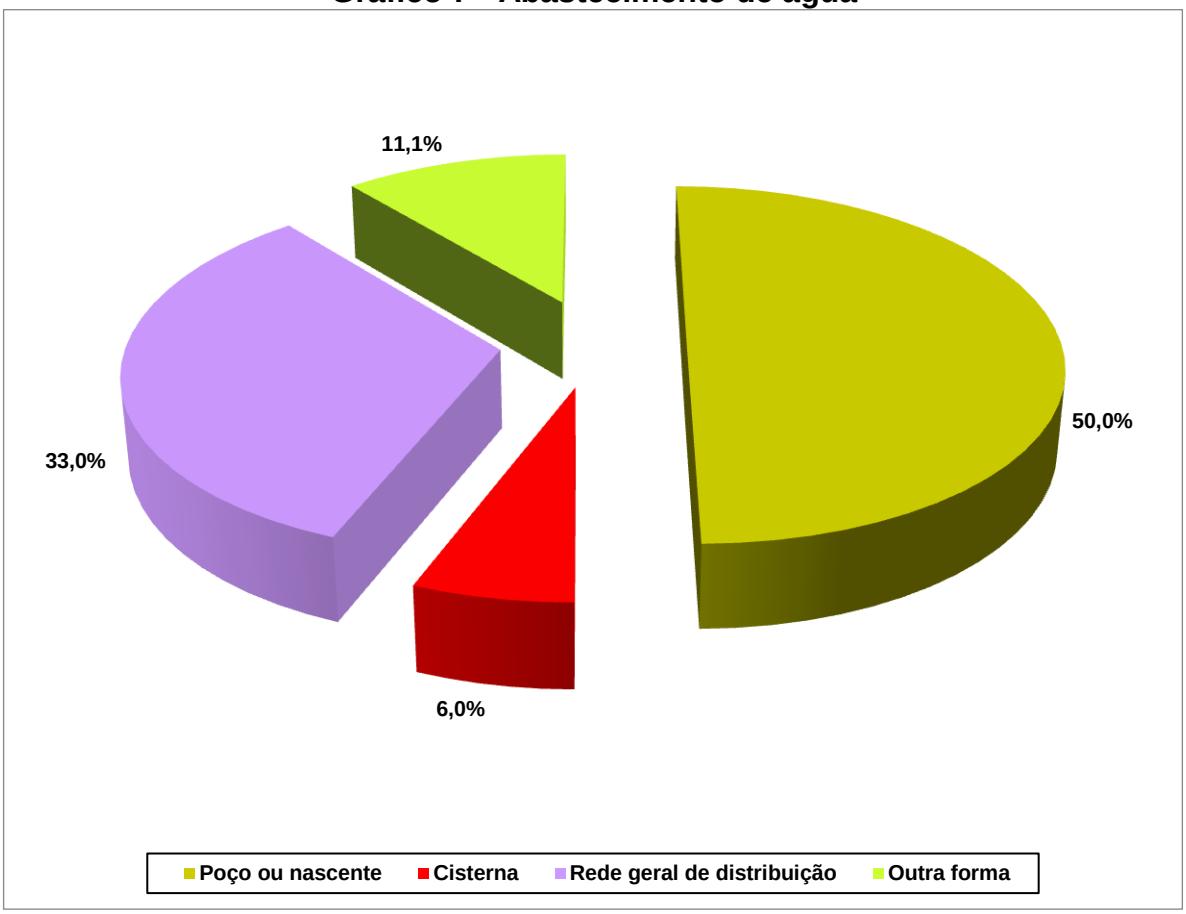


Fonte: SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL, 2012.

Em outras palavras, os números indicam que 7 em cada 10 famílias quilombolas vivem, em pleno século XXI, em situação sanitária rudimentar, tal como os europeus na pré-modernidade. O cenário torna-se mais dramático quando analisamos, em conjunto, a dinâmica do abastecimento de água nas comunidades quilombolas.

Nesse caso, o poço/nascente e a cisterna representam mais que a metade do modo de abastecimento de água nos domicílios. O cenário torna-se ainda mais dramático se levarmos em consideração que uma única bacia hidrográfica serve ao escoamento do esgoto não tratado e ao abastecimento regular de água.

Gráfico 7 - Abastecimento de água



Fonte: SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL, 2012.

Nesse quadro dramático, as condições de exercício das potencialidades, individuais e coletivas, tornam-se cada vez mais improváveis. A superação dessa posição é um requisito essencial para a emancipação política e econômica. O Plano Brasil Quilombola, ao reunir os principais projetos e programas, caminha no sentido de organizar e sistematizar as principais políticas públicas de superação desse quadro.

O PAA se apresenta como um dos programas governamentais que busca contribuir com a inclusão produtiva e, portanto, um redimensionamento da pobreza dessas comunidades. As vantagens e méritos do PAA podem ser assim divididos:

a) organização coletiva do trabalho: A organização coletiva do trabalho em associações e cooperativa não é um requisito imprescindível para o ingresso no programa. Todavia, em muitos casos, a consolidação do PAA induz a formação de estratégicas coletivas por meio do associativismo entre trabalhadores rurais;

b) diversificação da estrutura de produção: Diferentemente do modelo da grande propriedade - caracterizado pela produção em larga escala e monocultura - as compras governamentais do PAA representaram um incentivo ao processo de diversificação da matriz produtiva. Do ponto de vista econômico, o PAA insere um novo tipo de demanda na relação de produção, de modo a estimular a pluralização do cultivo do agricultor familiar e aos povos tradicionais;
c) produção agroecológica e regional: A compra governamental surge como uma demanda econômica "politicamente orientada" capaz de influenciar na reorientação da racionalidade econômica dos atores sociais. Nesse sentido, o PAA surge como uma poderosa ferramenta, na medida em que incentiva a produção de alimentos de bases agroecológicas por meio do pagamento de um preço acima do valor de mercado;
d) comercialização: Um dos principais méritos do PAA é promover um circuito fechado entre os pequenos agricultores e o consumidor final. A compra governamental surge como um instrumento apto a conectar os dois pólos do ciclo econômico. Além da estabilidade do preço, o PAA esvazia a função do atravessador como agente intermediário entre o produtor do campo e o feirante da cidade.

A despeito da extensa lista de avanços em termos de inclusão produtiva na política agrícola, o PAA possui alguns problemas estruturais. Se por um lado, o PAA permite a valorização da pequena propriedade e a democratização econômica, por outro, o programa governamental gera graves distorções distributivas, na medida em que promove uma repartição altamente desigual entre os beneficiários. No próximo item abordarei o modo como o PAA, apesar da importância do programa na economia rural, o PAA promove uma divisão desigual de recursos entre os pequenos agricultores e as comunidades quilombolas.

6.4.3 O PAA e as comunidades quilombolas: a assimetria distributiva

A assimetria distributiva pode ser compreendida como o modo desigual de repartição de recursos destinados aos beneficiários do Plano de Aquisição de Alimentos, em especial, em relação aos grupos e comunidades tradicionais. É interessante observar que o problema da assimetria distributiva não é uma

exclusividade do PAA. A análise dos dados consolidados da Conab revela que o PAA adota um modelo repartição extremamente desigual entre os grupos e comunidades tradicionais.

Em regra geral, os dados são apresentados de modo a contemplar três diferentes variáveis: a classificação das comunidades beneficiárias a partir de da segmentação de alguns grupos específicos; os estados da federação participantes do programa e, por fim, o número total de beneficiários de cada grupo e em cada unidade federativa. Os grupos identificados no PAA-CT são os seguintes: agricultor familiar, pescador artesanal, assentado, quilombola, indígena, atingidos por barragem e agroextrativista.

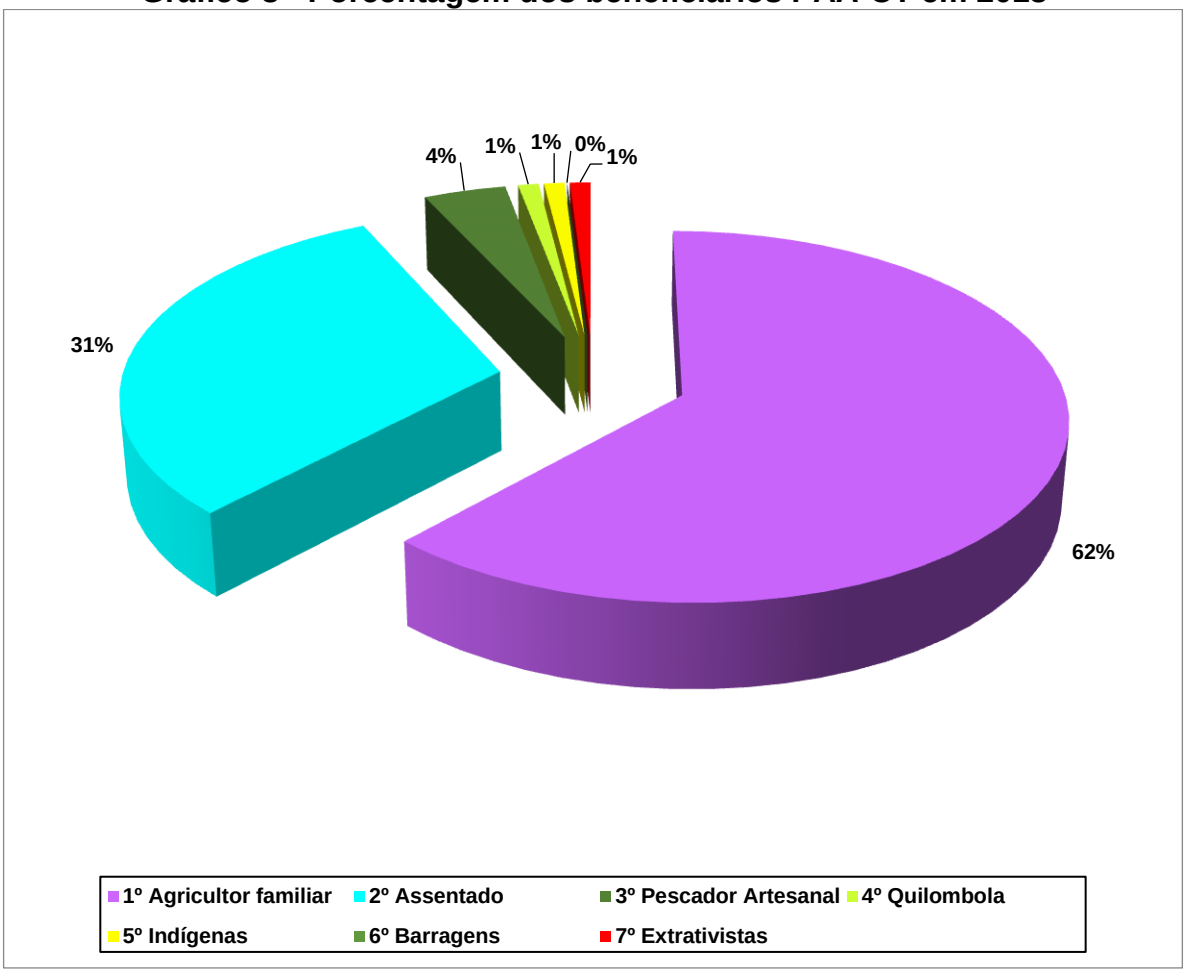
Tabela 1 - Beneficiários fornecedores

UF	N° BENEFICIÁRIOS FORNECEDORES							
	AGRICULTOR FAMILIAR	PESCADOR ARTESANAL	ASSENTADO	QUILOMBOLA	INDÍGENA	ATINGIDOS POR BARRAGEM	AGRO EXTRATIVISTA	TOTAL
AC	315	0	22	0	0	0	0	**537**
AL	1.221	22	304	29	0	0	1	**1.577**
AM	477	492	117	0	0	0	16	**1.102**
AP	96	0	214	0	0	0	418	**728**
BA	2.302	163	403	142	0	0	0	**3.010**
CE	304	5	0	0	0	0	0	**309**
DF	96	0	4	0	0	0	0	**100**
ES	750	8	131	0	3	0	0	**892**
GO	1.074	0	306	5	0	15	4	**1.404**
MA	1.523	73	207	4	0	0	8	**1.814**
MG	1.138	0	39	88	0	2	1	**1.268**
MS	492	0	1.182	86	78	0	0	**1.838**
MT	586	0	608	18	13	0	62	**1.287**
PA	107	0	3	0	0	0	0	**110**
PB	1.509	453	587	35	0	0	9	**2.593**
PE	1.554	0	78	0	0	0	0	**1.632**
PI	690	32	401	0	0	0	2	**1.215**
PR	2.240	0	1.212	20	7	0	17	**3.496**
RJ	415	182	37	0	0	0	0	**634**
RN	847	118	195	0	0	0	0	**1.160**
RO	720	0	8	0	62	0	0	**790**
RR	324	0	95	0	57	0	0	**476**
RS	1.619	0	1.425	3	0	17	0	3.064
SC	420	34	472	0	0	0	34	**960**
SE	225	0	63	0	0	0	0	**288**
SP	4.597	4	4.038	0	0	2	0	**8.641**
TO	247	0	299	0	0	30	0	**576**
TOTAL	25.888	1.586	12.650	430	220	66	572	**41.412**
PORCENT%	62,51	3,83	30,55	1,04	0,53	0,16	1,38	**100**

Fonte: Elaborado pelo autor com Dados extraídos de COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO, 2014.

A primeira característica marcante do quadro acima é a assimetria em relação à divisão de beneficiários. De acordo com os dados de 2013, apenas dois grupos, “Agricultor Familiar” com 62,51% e “Assentados” com 30,55%, correspondem ao total de 93,06% dos beneficiários. Por outro lado, os “Pescadores Artesanais” - 3,83%, “Quilombola” - 1,04%, “Indígena” - 0,53%, “Atingidos por Barragem” - 0,16%, “Agroextrativistas” - 1,38% representam apenas 6,94% dos restantes dos beneficiários.

Gráfico 8 - Porcentagem dos beneficiários PAA-CT em 2013

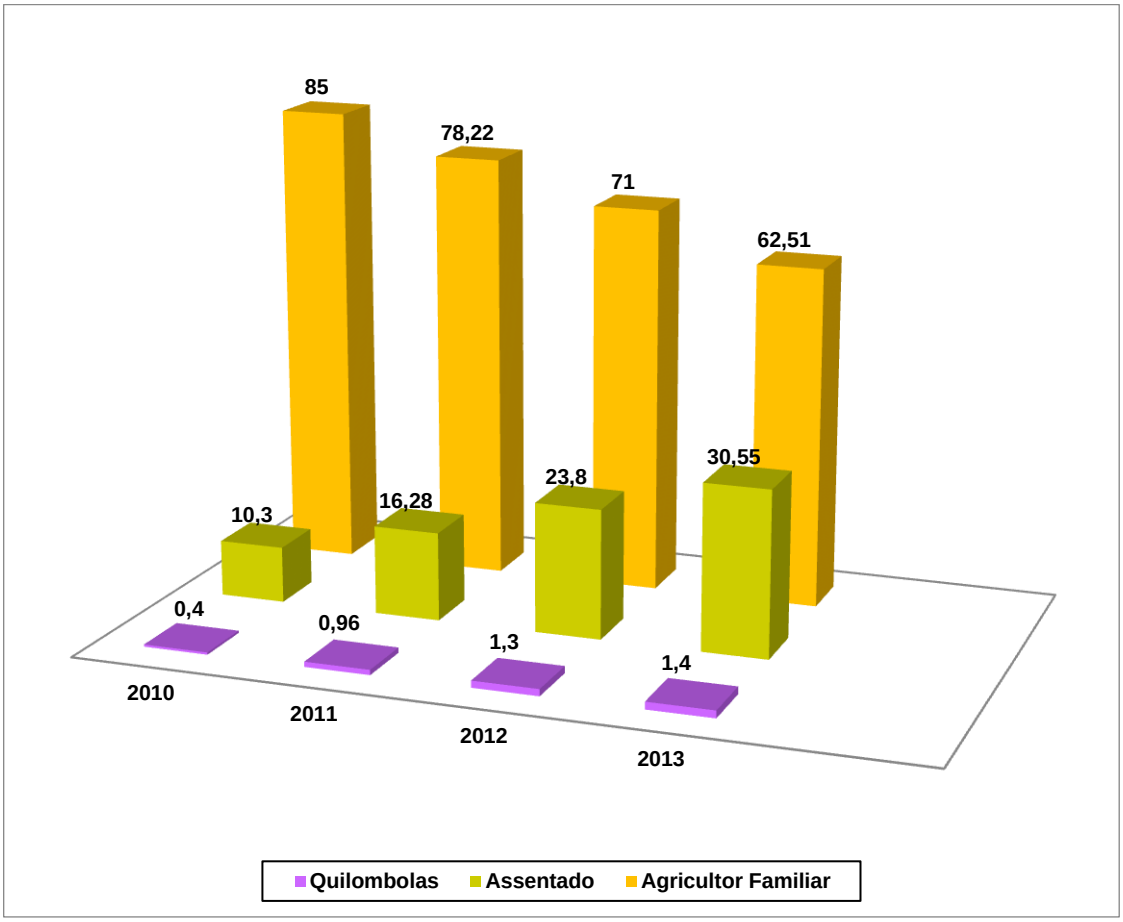


Fonte: Elaborado pelo autor.

A assimetria distributiva, entretanto, não é um fenômeno isolado de 2013, mas uma variável permanente desde 2009 (início da consolidação dos dados pelo órgão federal). Tal dado evidencia que um equívoco na gestão dessa política pública (seja em seu monitoramento ou nos instrumentos corretivos).

A progressão temporal da assimetria distributiva pode ser analisada a partir do histórico de operações realizadas entre agricultores familiares, assentados e quilombolas entre 2010 e 2013 em todo o país.

Gráfico 9 - Assimetria distributiva



Fonte: Elaborado pelo autor.

O gráfico evidencia dois fenômenos interessantes: de um lado, a inversão proporcional de operações do PAA entre agricultores familiares e assentados. Enquanto aqueles reduziram a sua participação em 22,49% entre 2010 e 2013, os assentados aumentaram a sua participação em 20,25 no mesmo período. A presente tese não se propõe a investigar as causas dessa variação entre os beneficiários das duas categorias. Todavia, a inversão permite constatar que existe mobilidade e flexibilidade na alocação de recursos do programa.

Por outro lado, as comunidades quilombolas experimentaram uma mínima alteração no período, ou seja, uma variação positiva de 1% em quatro anos. Independente dos motivos alegados - dificuldade de acesso ás comunidades quilombolas, desconhecimento da existência do programa, etc - a estagnação de

beneficiários representa um grave déficit na promoção da inclusão produtiva e do etnodesenvolvimento.

Para além da variável temporal, a assimetria distributiva também é percebida ao se destacar a relação entre a evolução dos benefícios e a variável espaço. Em algumas regiões, o nível de crescimento dos beneficiários reproduz a mesma lógica do plano nacional. A tabela abaixo evidencia, em números absolutos, a pequena variação dos povos tradicionais e, em especial, das comunidades quilombolas.

Tabela 2 - Comunidades quilombolas

	Agricultor Familiar	Assentados	Pescador Artesanal	Quilombola	Indígenas	Atingido por Barragem	Agroextrativistas
2010	13.569	370	6	61	3	29	55
2011	9.568	190	45	75	0	61	1
2012	9.142	862	0	7	1	47	1
2013	1.138	39	0	88	0	2	1

Fonte: Elaborado pelo autor.

6.5 Paradoxos do etnodesenvolvimento, a assimetria distributiva do PAA e o fenômeno da "invisibilidade dos invisíveis": pela urgência de reconstrução do discurso econômico-constitucional

Qual tipo de conclusão pode-se extrair após uma análise dos dados acima apresentados?

Uma primeira reflexão diz respeito ao modo como a noção de etnodesenvolvimento se relaciona com a questão da assimetria distributiva do PAA. Parece-me que aqui a resposta é relativamente simples: a assimetria distributiva evidencia que o etnodesenvolvimento é um projeto – político e teórico – sujeito à fissuras e déficits, tal como o discurso desenvolvimentista do século XX. Isso quer dizer que qualquer tentativa de conceber o etnodesenvolvimento como um meta-discurso messiânico e purificador está fadado ao fracasso.

De fato, os dados da CONAB e da SEPPIR indicam que a assimetria distributiva não constitui um desvio de rota do programa, mas um ponto marcante da dinâmica de repartição dos benefícios do PAA. Pode-se dizer que a assimetria distributiva é um elemento constitutivo, uma marca no DNA dessa política pública. Evidentemente tal cenário pode ser revertido e a assimetria distributiva torna-se um

elemento marginal no PAA. Não há aqui qualquer pessimismo determinista, mas apenas uma reflexão objetiva em razão da estagnação dos recursos constatados na série histórica do programa.

A assimetria distributiva gera um fenômeno importante que denominarei de “invisibilidade dos invisíveis”, ou seja, um processo de ocultação de atores que já sofrem com um alto grau de imperceptibilidade em razão da marginalização, preconceito e estigma. A invisibilidade dos invisíveis quer dizer que, em alguns contextos, os atores sociais permanecem ocultos, independente do reconhecimento jurídico-formal.

No caso em estudo, torna-se adequado falar em uma “invisibilidade dos invisíveis” em razão que o modo como se estagnou a distribuição dos recursos do PAA das comunidades quilombolas.

A invisibilidade dos invisíveis, entretanto, pode se manifestar em diversos níveis e situações. No caso do PAA, a ocultação pode ser sentida não apenas na pífia manutenção dos recursos direcionados aos quilombolas, mas na ausência de outros povos e comunidades considerados como tradicionais.

Mas, afinal, quais são as causas dos déficits estruturais do etnodesenvolvimento?

A secção anterior demonstrou o etnodesenvolvimento é um projeto que também reproduz as mazelas do desenvolvimento convencional, sendo a assimetria distributiva um exemplo clássico. Os déficits do etnodesenvolvimento – ainda que em escala e natureza diversa dos problemas do desenvolvimentismo – criam obstáculos reais do exercício da liberdade, individual e coletiva, dos povos tradicionais.

A determinação das causas dos déficits estruturais do etnodesenvolvimento não é uma tarefa simples. Há, contudo, um paradoxo no projeto etnodesenvolvimentista que pode contribuir na explicação desse fenômeno.

No contexto do debate teórico crítico à modernidade, o etnodesenvolvimento surge como uma possível alternativa ao desenvolvimentismo neoliberal das últimas quatro décadas. O discurso etnodesenvolvimentista assume a pretensão de se apresentar como o instrumento de concretização de “um outro mundo”, no qual reprodução das comunidades tradicionais é reconhecido e valorizado pela comunidade.

De fato, o etnodesenvolvimento visa reconhecer um grau de autonomia decisória, no plano econômico, político e cultural, das comunidades tradicionais. Acredita-se que as estruturas e categoria mentais ocidentais não são capaz de compreender adequadamente sobre as especificidades de cada um dos povos. Nesse sentido, o ocidente deve reconstruir as suas molduras teóricas de modo a contemplar a nova realidade de emergência das comunidades tradicionais.

A questão aqui é compreender como ocorre a tensão entre, de um lado, uma comunidade marginalizada e desprovida mínimas condições materiais de reprodução social e, doutro, as ações do próprio Estado visando garantir condições objetivas de bem-estar para os membros da comunidade.

Em outras palavras, a despeito do etnodesenvolvimento se apresentar como um projeto crítico da modernidade, as comunidades tradicionais carecem das instituições, instrumentos, práticas, processos e categorias da Modernidade como condição de reprodução social. De certo modo, a negação das categorias modernas e a afirmação de uma autonomia comunitária já representa uma adoção, ainda que implícita, das instituições modernas.

Esse é o típico caso do PAA. Trata-se de um projeto que, em última instância, busca concretizar todos os princípios e fundamentos do etnodesenvolvimento, uma vez que procura reconhecer a autonomia econômica, social e política dos beneficiários. Para cumprir esse objetivo, entretanto, utiliza-se de mecanismos e instituições consolidadas na modernidade, tais como a “intervenção do estado na economia”.

O paradoxo surge exatamente desse ponto: ao ser obrigado a se valer de instrumentos e mecanismos modernos, o etnodesenvolvimento reproduz os defictis do desenvolvimento, tal como a assimetria distributiva e, conseqüentemente, a invisibilidade. Nesse caso, entretanto, trata-se de uma categoria de ocultação, a invisibilidade entre os invisíveis.

Os déficits do etnodesenvolvmento levantam uma última questão: ora, se existem práticas opressoras também nesse modelo teórico e prático de reprodução social, qual tipo de discurso jurídico-normativo é capaz de orientar as ações, públicas e privadas, visando concretizar o etnodesenvolvimento?

Parece-me que aqui, finalmente, surge um novo e decisivo ponto de discussão: trata-se de compreender o modo como o discurso econômico-

constitucional pode ser capaz de construir argumentos e princípios aptos a determinar um novo parâmetro de legitimidade do etnodesenvolvimento e, em última instância, da Economia Plural. E esse será o ponto a ser abordado no próximo e último capítulo da tese.

7 ECONOMIA PLURAL E CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA: POR UMA (RE)CONSTRUÇÃO DA GRAMÁTICA DO DISCURSO DESENVOLVIMENTISTA NA ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL

7.1 Contextualização do capítulo

A situação-problema da presente tese foi elaborada em torno de duas questões fundamentais: em primeiro, questionou-se o modo como se institucionalizou as políticas públicas etnodesenvolvimentistas? Os dois capítulos anteriores apresentam uma hipótese provisória segundo a qual o processo de institucionalização do etnodesenvolvimento realizou-se em duas fases: a primeira onda buscou reconhecer os direitos territoriais das comunidades tradicionais por meio da positivação, constitucional ou infraconstitucional, dos direitos territoriais; a segunda onda, por sua vez, pretendeu institucionalizar as políticas públicas, gerais ou específicas, de inclusão produtiva. Nesse sentido, a proposta do sexto foi o de aprofundar em uma das políticas públicas dessa segunda onda, o PAA.

No entanto, a presente tese é também estruturada à luz de uma segunda pergunta: em que medida os processos de institucionalização os direitos econômicos das comunidades tradicionais podem representar novas contribuições na reconstrução do discurso constitucional-econômico? Trata-se de saber, em última instância, como uma nova concepção do “econômico” - introduzido pela Economia Plural e das experiências das políticas etnodesenvolvimentistas - pode influenciar a nossa pré-compreensão e interpretação da Ordem Econômica Constitucional? Ou ainda, de forma mais direta: qual a contribuição da Economia Política Institucionalista e Polanyana na reconstrução hermeneutica da Constituição Econômica?

Nessa perspectiva, torna-se importante resgatar o conceito de economia como processo evolutivo da Economia Política Institucionalista. Para Veblen, a metáfora evolucionista revela-se como um importante instrumental metodológico, na medida em que permite ao autor lançar luzes sobre a complexa rede de interações sociais e econômicas, a relação entre o progresso tecnológico/seleção natural e a dinâmica incerta do processo de desenvolvimento capitalista.

Os pressupostos neoclássicos, na visão de Thorstein Veblen (1898, 1900) - tais como a crença na existência de leis naturais que regem a economia - possuem um fundamento metafísico e, nesse sentido, são insuficiente de acordo com a concepção evolucionista. Para o autor, a economia é sinônimo de processo cumulativo, caracterizado pela retenção coletiva de hábitos, regras, práticas, procedimentos e valores que influencia diretamente o modo como agentes econômicos (públicos e privados) orientam suas ações estratégicas[63].

Para fins dessa tese, o ponto principal consiste em compreender a complexa relação entre a evolução econômica e a mudança normativa da Constituição Econômica. De fato, a permanente transformação do processo econômico concreto resulta em novas realidades institucionais e, consequentemente, em uma renovação da própria ordem econômica constitucional. A Constituição Econômica, em última instancia, constitui uma manifestação institucional, segundo a qual os atores políticos e econômicos, públicos e privados, interagem e condicionam a sua ação estratégica.

Nesse sentido, a Economia Política Institucional, ao atribuir grande relevância ao processo de evolução da economia, contribui com a renovação do debate sobre a relação entre a mutação econômica e a alteração do discurso jurídico da Constituição Econômica. A questão fundamental aqui é subliminar que a Constituição Econômica não é um elemento estático e cristalizado no tempo. Ao contrário, a ordem econômica constitucional revela-se como um lócus normativo aberto aos processos de constante alteração da realidade econômica.

Isso não quer dizer, obviamente, que a Constituição Econômica - e a ideologia constitucionalmente adotada - alteram-se ao sabor das mudanças econômicas. Definitivamente, não! Afirmar que a Constituição Econômica é determinada pelas transformações econômicas é esvaziar toda a força normativa da

---

[63] No debate institucionalista contemporâneo, Hodgson apresenta-se como um dos principais defensores de uma renovação da concepção evolucionista da economia. Em seu artigo “Darwinism in Economics: from analogy to ontology”, Geoffrey Hodgson (2002, p. 278) propõe uma nova chave de leitura para a interpretação da denominada economia evolucionária. Na visão do economista inglês, o institucionalismo deveria substituir o recurso metodológico-analógico entre o “mundo natural” e o “mundo social” e, alternativamente, propor uma compreensão da economia evolucionária fundamentada na identidade ontológica entre Economia e Biologia. A construção de um novo instrumental metodológico próprio da economia evolucionista - o Darwinismo Universal - manifesta-se na percepção do paralelismo e similitude de princípios funcionais no âmbito da Biologia e da Economia. De qualquer forma, deve-se ressaltar que a proposta de Hudgson constitui apenas uma leitura e está inserida em um contexto muito mais plural de abordagens sobre a relação entre a Biologia e Economia.

Constituição. A questão não é essa. Trata-se, na verdade, de compreender o fenômeno de interdependência e mútua metamorfose do processo econômico e do fenômeno jurídico-constitucional.

A ideologia constitucionalmente adotada não constitui apenas o resultado do processo formal político de constitucionalização de ideologias liberais e socializantes. Ao contrário, a ideologia constitucionalmente adotada deve representar o resultado da tensão entre as transformações econômicas concretas e o projeto constitucional democrático da Constituição de 1988. É exatamente dessa tensão que deve emergir um sempre renovado discurso político-constitucional emancipatório.

Na visão do Institucionalismo Originário, a economia não é um dado estático a partir do qual o Direito positiva uma determinada ideologia e a cristaliza como texto constitucional. Para além de uma realidade ideologizada cuja a Constituição Econômica define elementos a serem positivados, o processo econômico é um complexo fenômeno de evolução e cumulatividade do conhecimento compartilhado pela sociedade. Adotar uma concepção evolucionista do processo econômico não refuta a noção de ideologia constitucionalmente adotada, ao contrário, a revigora.

Em conjunto com Giovani Clark, Leonardo Alves Correa e Samuel Pontes de Nascimento (2013) argumentamos que a categoria de “ideologia constitucionalmente adotada” pode ser adotada como fundamento para se pensar a diversidade dos processos econômicos de uma ordem econômica concreta.

> Em resumo, a aplicabilidade da “ideologia constitucional- mente adotada” dependerá, por parte dos seguidores do Mestre Washington Albino, um constante trabalho de renovação dos fundamentos dessa importante categoria analítica. Para fins desse trabalho, entendemos que a “ideologia constitucionalmente ado- tada” não deve ser identificada como os preceitos positivados no texto da Constituição Econômica, uma vez que a constituição é um organismo vivo e em constante mutabilidade hermenêutica. Além disso, a “ideologia constitucionalmente adotada” não está vinculada apenas a lógica mercantil, pois a noção de economia deve compreender uma rede de complexas relações e significações de natureza mercantil e não-mercantil. (CLARK; CORREA; NASCIMENTO, 2013, p. 281).

Torna-se evidente, pois, que a ampliação do conceito de econômico - para contemplar relações econômicas mercantis, distribuivas e de reciprocidade de acordo com as ideias de Karl Polanyi - não constitui uma forma de negar o valioso legado do Direito Econômico tradicional, mas ao contrário, aparece como uma

poderosa ferramenta crítica e de renovação das categorias clássicas do Direito Econômico.

Nesse sentido, o capítulo é organizado de modo a apresentar como o processo de institucionalização de uma Economia Plural pode contribuir com novos *inputs* hermenêuticos em relação aos fundamentos e interpretações tradicionais do Direito Econômico. De modo mais específico, denomino aqui de "Direito Econômico tradicional" os alicerces lançados pelos pais da disciplina, tais como Fábio Konder Comparato, Geraldo Camargo Vidigal, Alberto Venâncio Filho, dentre outros. Todavia, a tese focalizará principalmente nos trabalhos de Washington Albino de Souza e Eros Roberto Grau. Salvo melhor juízo, a recepção da Economia Institucional – e a Economia Plural de Karl Polanyi, de modo mais específico - proporcionaria significativos benefícios argumentativos e hermenêuticos ao Direito Econômico.

De forma esquemática, pode-se assim listar os principais *inputs* interpretativos originados a partir da contribuição da Economia Plural para o discurso constitucional-econômico:

Quadro 3 - Principais inputs

	Direito Econômico tradiconal	Direito Econômico fundamentado em uma Economia Plural
O conceito de fenômeno econômico subjacente à ordem econômica	Identificação do fato econômico como um fenômeno "fechado", ou seja, capitalista ou socialista.	Rejeição da identificação de todo do econômico como fenômeno exclusivamente mercantil
Atores econômicos	Dualidade entre a empresa e o Estado	Reconhecimento de uma pluralidade de atores econômicos
Conflito subjacente à ordem econômica constitucional	Discurso constitucional-econômico centrado no clássico conflito entre trabalho versus capital	Discurso constitucional-econômico aberto a novas formas de conflitos, tais como a mercantilização e desmercantilização da terra
Ação do Estado na economia	Debate centrado na lógica pendular entre intervenção e abstenção do Estado na economia	Reconhecimento da diversidade de níveis de coordenação do processo econômico

Fonte: Elaborado pelo autor.

7.2 Primeiro *input* hermenêutico: o conceito de fenômeno econômico subjacente à ordem econômica

O primeiro item de diferenciação de uma Constituição Econômica centrada na visão tradicional de Direito Econômico e outra orientada por uma Economia Plural é o debate sobre o conceito de fenômeno econômico subjacente à ordem econômica.

O Direito Econômico tradicional, em regra, adota uma interpretação do fenômeno econômico como um fato fechado Ao longo do século XX, o objeto do Direito Econômico consolidou-se como um ente fechado, seja em sua versão ocidental (objeto do Direito Econômico como as relações econômicas capitalistas) seja em sua feição coletivista (o objeto do Direito Econômico como fruto das relações econômicas socialistas). Neste sentido, Laptev, ao enumerar as principais caracteristicas do Direito Econômico Soviético, afirma que os "princípios do direito econômico são os seguintes: a unidade da direção política e econômica; desenvolvimento da Actividade económica com base na propriedade socialista, o centralismo democrático; caráter planejado; o cálculo econômico; a melhoria constante das formas e métodos de gestão da economia; legalidade socialista das relações económicas[64]". (LÁPTEV, 1983, p.45)

No ocidente, após a queda do muro de Berlim, o econômico passou a ser reduzido à equiparação com as relações mercantis, ou seja, o econômico como sinônimo de economia capitalista. Conforme demonstrarei abaixo, essa é a posição consolidada nos escritos de Washington Albino, Eros Grau, Vital Moreira. Nesse sentido, a Constituição Econômica seria a normatização constitucional (dever ser) das relações econômicas capitalistas.

Na presente tese, adota-se uma posição diferenciada.

Na concepção de uma Economia Plural, a Constituição Econômica não é concebida como a parte do texto constitucional que visa exclusivamente a regular o sistema capitalista. Trata-se aqui de repensar e problematizar a identificação imediata entre o fenômeno econômico e as relações econômicas mercantis no

---

[64] Los principios del Derecho Económico son los seguientes: la unidad de la dirección política y economica; el desarrollo de la actividade económica sobre la base de la propriedad socialista, el centralismo democratico; el caracter planificado; el cálculo economico; el perfeccionamiento constante de las formas y métodos de dirección de la economia; la legalidad socialista de las relaciones economicas. (LÁPTEV, 1983, p.45)

contexto do capitalismo. Em verdade, o econômico constitui um objeto amplo e plural, dotado de múltiplas possibilidades de abordagens, apropriações e, conseqüentemente, (re) significações. De fato, os caminhos abertos pelo institucionalismo originário permitem construir uma nova dimensão do econômico, permeado pela pluralidade e diversidade institucional.

Nos próximos subitens analisarei “o lugar do econômico à luz da concepção tradicional do Direito Econômico” (7.2.1) e “o econômico como fenômeno plural: a contribuição da Economia Plural” (7.2.2).

7.2.1 O lugar do econômico à luz da concepção tradicional do Direito Econômico

De modo geral, no âmbito da doutrina jus-economicista predomina-se a ideia segundo a qual a Constituição Econômica constitui a parte do texto constitucional que regulamenta o processo econômico capitalista, bem como as diversas formas de ação, direta ou indireta, do Estado na economia.

No Brasil, o texto de Washington Albino de Souza, “O princípio da ‘ambiguidade’ na configuração legal da ordem econômica”, publicado na Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, em 1956, constitui a pedra inaugural dessa leitura. Apoiando-se na concepção weberiana segundo a qual a “ordem econômica moderna” depende da formalização de um tipo específico de ordem jurídica estatal, Albino de Souza (1956, p. 85) passa a refletir sobre o processo de constitucionalização das ideologias liberais e intervencionistas.

Ao longo de sua vasta obra, o pensador mineiro adotou a posição segundo a qual a Constituição Econômica é a parte da Constituição Política que disciplina temas econômicos, ou seja, a juridicização do econômico em um grau constitucional (SOUZA, 2005, p.209). Ocorre que o “econômico” é sempre tratado como a manifestação histórica de um capitalismo liberal (Constituição Econômica Liberal) ou de um capitalismo do bem-estar social (denominado por Washington Albino por neoliberal, pois seria uma reforma do capitalismo liberal do século XVII e XIX).

Em Portugal, a obra “A ordem jurídica do capitalismo”, Vital Moreira (1973) constitui um marco referencial do Direito Econômico. Nesta obra, o autor portugues apresentou uma interessante reflexão acerca da existência de uma dinâmica interdependente entre a “ordem jurídica constitucional” e as relações econômicas

concretas, ou seja, a ordem capitalista. Dentro dessa tradição, a definição da constitucionalização da ordem econômica estrutura-se a partir da adoção do pressuposto de identificação entre o fenômeno econômico e o modo de produção capitalista.

Eros Roberto Grau (2008, p.66) ao diferenciar o plano normativo e o fático da "ordem econômica", afirma que a primeira - ordem jurídica econômica - tem a função de regular as relações econômicas capitalistas concretas, a ordem econômica do mundo do ser.

Em outras palavras, ao classificar a "normatização constitucional do fato econômico" como sinônimo da "normatização constitucional do capitalismo", a doutrina tradicional do Direito Econômico reduz toda uma diversidade dos processos de reprodução de vida em uma única categoria, as relações econômicas mercantis.

7.2.2 O econômico como fenômeno plural: a contribuição da Economia Plural para a reconstrução da ordem econômica

Uma das principais contribuições do Direito Econômico consiste em construir ao longo do século XX uma doutrina capaz de refletir sobre os processos de juridicização do fenômeno econômico. Ao Direito Econômico coube a tarefa de pensar sobre os mecanismos e instrumentos, públicos e privados, de ação dos agentes econômicos. Por outro lado, a doutrina jus-econômica, ao identificar o fenômeno econômico ao processo capitalista, pouco avançou na ponderação sobre as múltiplas dimensões desse fato econômico-social. Em outras palavras, a doutrina tradicional do Direito Econômico não foi capaz de perceber que qualquer discurso crítico sobre a normatização da política econômica dependeria, essencialmente, de dar um passo atrás e refletir sobre o pressuposto básico dessa questão: afinal, o que é o econômico?

Há várias formas de buscar responder ao questionamento proposto. Parece-me que, no âmbito da Economia Plural e institucionalista, o debate sobre a dualidade entre pureza e impureza do processo econômico constitui uma interessante chave de leitura para se repensar o alcance do econômico no contexto do discurso constitucional da ordem econômica.

Mas o que é um processo “econômico puro”? Em que medida um “sistema econômico impuro” pode contribuir com a hermenêutica econômico-constitucional?

Evidentemente, a noção de Economia impura releva-se a antípoda da ideia de uma Economia pura. Esta é a Economia de um mundo particular, no qual habitam sujeitos dotados de uma racionalidade ilimitada (imperativo cognitivo) e a autossatisfação como móvel de toda a ação ou omissão (imperativo moral). No mundo da Economia Pura, as atividades econômicas se desenvolvem em um espaço abstrato, desprovido de qualquer intencionalidade ou manifestações de poder. Os agentes públicos ou privados (produtores, consumidores, agentes públicos) identificam e escolhem racionalmente as opções que maximizam seus interesses e ganhos. O mundo da Economia pura é o mundo em que habitava o austríaco o inglês William Stanley Jevons (1835-1882), o suíço Léon Walras (1834-1910), o italiano Vilfredo Pareto (1848-1923), dentre outros. Atualmente, o mundo da Economia pura é o mundo da hegemonia acadêmico-intelectual, *mainstream* do pensamento econômico.

O fenômeno econômico, entretanto, pode ser concebido de outra forma, isto é, pode manifestar-se não apenas como um ato da pureza de uma relação asséptica entre o indivíduo racional e a escassez de recursos, mas como um fenômeno impuro.

Para Geoffrey Hodgson (1994, p.169), por exemplo, o princípio da impureza consiste na ideia de que o sistema econômico é aberto a uma diversidade de variações institucionais[65]. O princípio da impureza, afirma o autor, relaciona-se com o “princípio da dominância”, segundo o qual existe um sistema econômico dominante em uma dada sociedade, mas nunca homogeneizado em suas estruturas e instituições. A crítica de Hodgson vale tanto aos puristas do mercado - e sua pretensão de advogar uma esfera de mercado autônoma - quanto aos defensores de

[65] Do ponto de vista da Ciência Econômica, a Economia impura constitui uma alternativa epistemológica, acadêmica e política ao mundo da pureza neoclássica. A Economia impura constitui uma alternativa (I) epistemológica, na medida em que reformula as bases teóricas e metodológicas da Economia, bem como pretende promover o retorno do diálogo interdisciplinar da Economia com outros campos do saber (Política, Filosofia, Sociologia, Direito) e, ao fazê-lo impõe uma reflexão crítica acerca do próprio objeto do saber econômico; (II) acadêmica, pois insiste na diversidade e pluralidade de abordagens e, consequentemente, representa uma resistência contra o monopólio da produção e reprodução do conhecimento econômico no âmbito das Universidades e centros de investigação e, por fim, (III) a Economia Impura, ao admitir que a economia está vinculada ao processo decisório da esfera pública, representa uma vigorosa alternativa aos fundamentos da gramática político-econômica fundamentada na apologia à tecnicidade à luz do discurso ortodoxo dominante.

pureza da planificação e sua aversão a qualquer mecanismo de troca mercantil.

A ideia de impureza permeia todo o trabalho de Karl Polanyi, pois o autor reconhece que a ideia de economia contempla, invariavelmente, múltiplas formas de organização institucional. A economia, na visão do autor, possui três formas principais de integração: a reciprocidade, a redistribuição e a troca, sendo que, a partir da permanente interação, o processo econômico adquire unidade e estabilidade.

Nesse sentido, a principal contribuição de uma concepção de Economia Plural consiste na desconstrução da naturalização da noção de “econômico” ou na sua simples identificação com as relações mercantis. A gramática da Economia Plural não se fundamenta na identificação entre fato econômico e fenômeno capitalista, pois a transação mercantil não constitui a única manifestação do econômico. De fato, a concepção da Economia Plural indica que a origem do significado do fenômeno econômico encontra-se na manifestação material das relações sociais que pode ser concebido a partir de múltiplas dimensões.

Afinal, ao se normatizar o econômico, o que se constitucionaliza? Um modelo puro de produção e transação mercantil - modelo esse identificado a partir de axiomas como propriedade privada e livre iniciativa - ou um processo real de interação entre os homens no qual existem diversas formas de ação e integração para além da troca mercante?

A Economia Plural adota claramente essa segunda vertente.

Nesse sentido, uma Constituição Econômica que adote os pressupostos da Economia Plural não pretenderá normatizar apenas os elementos de uma “economia de mercado”, mas, ao contrário, constitucionaliza uma pluralidade de fenômenos e processos de ordem mercantil, redistributiva e não mercantil.

A pré-compreensão do fato econômico como um processo aberto e dinâmico - ou seja, uma manifestação da Economia Plural - altera significativamente o modo como se interpreta o texto da Constituição Econômica.

7.3 Segundo *input* hermenêutico: dualidade ou diversidades de sujeitos jurídico-econômicos

Os atores econômicos constituem o segundo critério de diferenciação entre a visão tradicional do Direito Econômico e outra interpretação fundada na Economia Plural. Do ponto de vista jurídico, trata-se de reconhecer a distinção entre uma concepção restrita ou uma concepção ampla de sujeitos de direito da ordem econômica constitucional.

De um lado, autores vinculados à visão tradicional da ordem econômica sempre identificaram que os sujeitos jurídico-econômicos a partir da dualidade clássica, empresa e o Estado. Essa corrente será detalhada no próximo subitem "A empresa e o Estado como sujeitos jurídico-econômicos da visão tradicional da ordem econômica constitucional" (7.3.1).

A concepção de ordem econômica baseada em uma Economia Plural possui outra perspectiva.

Ao analisar os agentes a partir dos múltiplos arranjos e estruturas institucionais concretas, a Economia Plural problematiza a cristalização e isomorfia de estruturas formais no âmbito da Ciência Econômica e Jurídica. Uma concepção de Economia Plural, entretanto, reconhece que o alargamento da noção do "econômico" promove a abertura de canais de interação com novos atores econômicos. Ao lado da empresa e do Estado, a Economia Política e o Direito devem identificar o modo como a evolução do processo econômico material resulta no surgimento de novos atores econômicos. A visão da ordem econômica plural será analisada no subitem 7.3.2, "Economia Plural e os novos sujeitos jurídico-econômicos".

7.3.1 A empresa e o Estado como sujeitos jurídico-econômicos na visão tradicional do Direito Econômico

Na concepção tradicional do Direito Econômico, a política econômica - objeto da disciplina - dirige-se aos agentes econômicos, públicos ou privados, no âmbito nacional, regional ou internacional. A questão dos "sujeitos do Direito Econômico", entretanto, apresenta-se condicionada às mutações históricas do processo capitalista e a respectiva constitucionalização da ordem econômica.

O período liberal caracterizou-se pela consolidação, durante um longo período, de um complexo mosaico de práticas, sociabilidades e discursos políticos, filosóficos e econômicos centrado, fundamentalmente, em três grandes pilares:

a) o individualismo em oposição ao *ethos* comunitário antigo ou medieval;
b) a razão em resistência à retórica metafísica e; por fim,
c) a limitação da ação do Estado - na esfera econômica e política - em contraposição ao modo de atuação do Estado Absolutista.

Nesse contexto, o sistema constitucional liberal oitocentista identifica, no sistema econômico capitalista, a manifestação de uma ordem natural das coisas. Tal como as leis físicas, as leis do mundo econômico não devem ser alteradas, mas apenas reconhecidas como a evidência das relações puras e autênticas de nossa sociedade. A ordem econômica liberal, então, assenta-se nos seguintes pressupostos:

a) um grau de intervenção mínimo do Estado na economia;
b) a ampla e irrestrita liberdade econômica (livre iniciativa, livre concorrência, e livre uso/gozo da propriedade dos bens de produção).

Qual o sujeito de Direito Econômico que emerge nesse período?

A idéia de garantia da liberdade absoluta da atividade empresarial privada constitui um marco definidor da organização constitucional do processo econômico liberal. A despeito da inexistência da formalização de capítulo/título próprio no texto constitucional, na “ordem econômica liberal” a centralidade da atividade econômica privada seria representada pela garantia da liberdade de iniciativa da “industria, ou commercio" nos termos do artigo 179, XXIV da Constituição Imperial de 1824 e pelo artigo 72, XXIV da primeira Constituição Republicana de 1891.

No âmbito das relações jurídico-privatistas, o ordenamento positivo passa a definir a centralidade de determinados sujeitos de direito relacionados ao exercício das atividades da “industria, ou commercio". No Brasil, o Código Comercial de 1850 reconhece a institucionalização formal do “commerciante” e os agentes auxiliares do comércio (corretores, agentes de leilões, feitores, guardas-livros, caixeiros,

trapicheiros, administradores de armazéns de deposito, commissarios de transportes, tal como descrito no artigo 35 da lei 556, de 25 de junho de 1850. A rejeição de quaisquer ações heterônomas na esfera econômica - uma vez que a ordem econômica era a pura manifestação de um dado posto - afasta qualquer possibilidade de cogitação da figura do Estado como um ator econômico relevante no desenvolvimento da economia capitalista.

Na condição de agente central da economia capitalista, a empresa é conceituada, em regra, como uma organização destinada à produção de bens e serviços com o escopo de geração de lucro[66].

Washington Peluso Albino de Souza (2005, p.290) entende que a "empresa" não é mero objeto, mas o próprio sujeito do "ato-jurídico-político-econômico", na medida em que as normas de Direito Econômico pretendem estabelecer um conjunto de incentivos, diretivas, obstáculos e limites de atuação.

Os principais autores do Direito Econômico Francês reafirmam a dualidade entre a empresa e o Estado como os principais sujeitos da disciplina. É o caso, por exemplo, de Gérard Farjat (1971 p.88; 2004, p.73) que se propõe a debater acerca da qualificação da empresa como sujeito ou objeto do Direito Econômico ou André de Laubadére que sugere a delimitação do direito público econômico como "o direito aplicável às intervenções das pessoas públicas na economia e aos órgãos dessas intervenções." (LAUBADÉRE, 1985 p. 28)

Ao longo do século XIX, entretanto, as instabilidades e mazelas de um progresso econômico contraditório, desequilibrado e injusto resultaria em novos movimentos, sociais, políticos e intelectuais, que impugnavam a concepção naturalista da economia. De um lado, o projeto intelectual e político de Marx e Engels revelam a pretensão de reorientação do processo de constituição de um novo sujeito histórico. Na visão marxista, a organização de uma nova ordem societária dependeria da emergência do proletariado como o novo ator político e econômico.

Doutra banda, as evidentes tensões entre a perversidade dos efeitos sociais de uma "ordem natural do mercado" e os princípios humanistas do Evangelho

[66] Há várias formas de classificação e enquadramento de uma empresa no contexto de uma economia capitalista. As empresas podem-se diferenciar, por exemplo, pelo setor de atuação, tais como, agrícola, industrial, comercial ou financeira. A empresa pode ser classificada, ainda, conforme a sua natureza, pública ou privada. Por fim, a empresa poderá ser categorizada de acordo com a estrutura de seu capital, fechado ou aberto

resultaram em um reposicionamento político da Igreja Católica por meio da Doutrina Social da Igreja. Se é verdade que as Encíclicas Papais - em especial a *Rerum Novarum* de Leão XIII de 1891 - não constituem um declaração sobre as técnicas de ações estatais, os documentos ressaltam a importância da efetiva ação do Estado para a concretização de uma organização social mais justa, solidária e cooperativa.

O período entre guerras (1919-1939) se apresentou como uma fase de forte inflexão do modo de organização da sociedade capitalista. Nesse curto período, o mundo ocidental revelou-se extremamente apto a se reinventar a partir de novas instituições e modelos de engenharia estatais. Em um breve resumo, poder-se-ia afirmar que uma das principais características dessa nova fase do capitalismo foi a introdução e institucionalização de novos mecanismos redistributivos. Esquematicamente, no período entre guerras destacam-se três grandes modelos redistributivos que rompem com o antigo modelo de Estado Liberal:

a) Estado Socialista;
b) Estado bem-estar social;
c) Estado desenvolvimentista dos países terceiro-mundistas.

A despeito das inúmeras especificidades e diversidades político-ideológicas, os modelos listados acima possuem em comum a ideia de que o livre mercado não se constituía como o espaço de coordenação mais apto e eficiente de redistribuição de riqueza do excedente social e, nesse sentido, o Estado possuiria um papel - ainda que transitório, como no caso do Estado Socialista– de garantir mecanismos de repartição e concreção da justiça econômica[67].

A Revolução Russa de 1917 e a constituição da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) - representaram a concretização da alternativa redistributiva mais radical institucionalizada como contraponto ao modelo do Estado Liberal[68] do século XIX. Nesse sentido, a pretensão da extinção de classes/estamentos e a eliminação de qualquer opressão econômica de natureza burguesa, conduziram a experiência soviética, seja sob a liderança Vladimir Ilitch

[67] É interessante anotar que é exatamente contra esse heterogêneo “caldo intervencionista e redistributivo” que emerge o projeto neoliberal a partir da consolidação da Sociedade Mont Pèlerin em 1947 na Suíça.

[68] É bem verdade que o antecedente histórico do Estado Soviético socialista não foi o liberalismo clássico, tal como se organizou na Europa, mas uma decadente e retrógada monarquia absolutista

Lenin (1870-1924) ou Josef Vissarionovitch Stalin (1879-1953), a uma estatização da economia e, em um segundo momento, a sua planificação a partir da implementação dos planos quinquenais conduzidos pelo Comitê Estatal de Planejamento (GOSPLAN).

A despeito de dicotomização ideológica, torna-se imprescindível reconhecer o pleno sucesso econômico da planificação no início do século XX. De fato, a experiência soviética da planificação econômica resultou em uma rápida e radical alteração das estruturas de produção do país, pois em apenas três décadas, a URSS transformou-se de uma economia agrária e não diversificada em um país com uma complexa base industrial e militar, a ponto de se tornar uma das principais peças do xadrez da geopolítica do século XX.

Em termos teóricos, entretanto, a questão do Estado nunca fora um tema de consenso entre os marxistas. Em sua acepção marxista clássica, o Estado, como configuração institucional moderna, assume um caráter essencialmente classista, de modo atuar como um instrumento de opressão da classe proletária e promoção dos interesses da classe burguesa. Nas célebres palavras de Marx e Engels no Manifesto, o “governo moderno é apenas um comitê para gerir os negócios comuns de toda a burguesia”. (MARX; ENGELS, 2006, p. 35).

O segundo grande modelo redistributivo refere-se ao que se tornou conhecido como Estado do bem-estar social. Diferentemente do modelo estatal distributivo soviético - um fenômeno histórico muito bem delimitado no tempo e espaço - o Estado do bem-estar social representa um complexo caleidoscópio de praticas, experiências e instituições que visam garantir uma ampla rede de arranjos protecionistas no âmbito social e, ao mesmo tempo, promover a estabilização e crescimento econômico.

O Estado do bem-estar social é uma denominação genérica que visa contemplar uma ampla diversidade de modelos e trajetórias de organização estatal e societária desenvolvidas ao longo do século XX na Europa. Em linhas gerais - e assumindo o risco de uma excessiva simplificação em razão da complexidade e multiplicidade de concepções de *Welfare State* - poder-se-ia elencar como características fundamentais: uma economia de mercado com alto grau de regulação; um forte aparato institucionalizado de proteção social, um nível relativamente elevado de estabilização e consenso político entre classe trabalhadora, empresariado e burocracia estatal.

José Luís Fiori (1997, p. 2) propõe uma sistematização do debate acerca da delimitação conceitual do Estado do bem-estar social em três grandes vertentes: uma primeira perspectiva, de natureza mais historiográfica, visara analisar a questão a partir da lente da percepção de existência de uma linha de continuidade das ações de proteção concretas de social, sendo a *Poor Laws* de 1536 um dos marcos fundadores. A segunda leitura, metodologicamente mais criteriosa, propõe uma identificação entre o conceito de Estado do bem-estar social e as políticas sociais do final do século XIX. Nessa linha de raciocínio encontra-se o pensamento de clássicos como T.H. Marshall e sua proposta de interdependência entre a cidadania civil, politica e social. Por fim, uma terceira vertente, buscara definir o Estado do bem-estar social como um novo fenômeno histórico que emerge apos a 2º Guerra e propõe uma ruptura em face aos antigos instrumentos e modelos de proteção social. Um dos principais teóricos dessa concepção do Welfare State é o sociólogo dinamarquês Gosta Esping-Andersen (1990, 1991).

Para Esping-Andersen (1990), o Estado do bem-estar social constitui um fenômeno heterogêneo, complexo e com múltiplas facetas institucionais. A sua tarefa consiste, portanto, em `sociologizar` o Estado do bem-estar social e rejeitar leituras historicamente lineares ou excessivamente estereotipadas acerca do fenômeno. Nessa perspectiva, o sociólogo dinamarquês analisara o Estado do bem-estar social a partir de três grandes vertentes: o conservador, o liberal e o social-democrata. De certo, a fundamentação teorética do Estado do bem-estar social é tão diversa quanto às suas múltiplas manifestações históricas, sendo possível incluir autores de matrizes diversas tais como T.H Marshall e sua proposta de construção de um conceito amplo de cidadania (civil, política e social) e o modelo do intervencionismo estatal de John Maynard Keynes.

Por fim, o terceiro modelo redistributivo corresponde ao modelo de Estado desenvolvimentista dos países de terceiro mundo, em especial, nos países da América Latina e do continente africano. Uma compreensão adequada do campo teórico desenvolvimentista, entretanto, depende de uma contextualização histórica e uma reflexão em termos geopolíticos.

No que se refere ao Direito Econômico, a partir do século XX, a doutrina jus-econômica absorve, em grande parte, as influências desse novo arranjo institucional distributivo. Assim, a “ordem econômica liberal” teria sido substituída por um novo

modelo de constitucionalização da economia, na qual o papel do Estado altera-se de mero garantidor para um efetivo regulador e executor de atividades econômicas. Trata-se de uma “ordem econômica intervencionista”. Neste novo modelo, admite-se um maior grau de intervenção estatal na economia (seja como regulador ou Estado-empresário) e a introdução de fins e objetivos sociais a serem perseguidos pelo Estado e sociedade: função social da propriedade, diminuição das desigualdades regionais, pleno emprego. Em sua estrutura, o modo de organização da produção/consumo continuaria essencialmente liberal-burguês[69], porém, com algumas atenuações e ganhos sociais. Seriam exemplos dessa nova fase do constitucionalismo jus-econômico as Constituições de 1934, 1937, 1946, 1967/69 e 1988.

7.3.2 Economia Plural e os novos sujeitos jurídico-econômicos

A prevalência e cristalização das figuras jurídicas da empresa - período liberal - e do Estado - fase social-distributiva - como “sujeitos jurídico-econômicos” germinou uma brutal exclusão de outros sujeitos sócio-econômicos. De fato, ao consolidar a dualidade empresa versus Estado, os autores clássicos do Direito Econômico contribuíram com a ocultação de diversos outros atores sociais, de modo a aprofundar a seletividade e marginalização nas discussões sobre a elaboração e execução das políticas públicas e econômicas.

Ao redimensionar o conceito de econômico e classificá-lo como um “processo híbrido”, a Economia Plural redesenha as formas de interação entre os sujeitos e as formas de reprodução social. Nesse sentido, a Economia Plural relativiza a ideia cristalizada segundo a qual a economia capitalista é centrada ora no papel da empresa (economia de mercado), ora no Estado (capitalismo do bem-estar social). Ao contrário, busca-se enfatizar as múltiplas modalidades de arranjos institucionais entre os diversos atores coletivos e a organização do processo econômico.

Trata-se, em primeiro lugar, de reconhecer como pressuposto fundamental o fato de que o “agente econômico” somente pode ser compreendido em sua dimensão relacional e, portanto, inserido em um contexto de arranjos e processos econômicos diversos e heterogêneos. De fato, os agentes econômicos - e suas

[69] Daí a razão pela qual Washington Albino de Souza (2005) denomina essa nova fase de neoliberalismo, ou seja, uma nova ordem econômica liberal fundada em valores sociais.

múltiplas relações econômicas - estão submersas em um complexo caldo social. Na visão polonyiana, o reducionismo de uma concepção que analisa o fenômeno econômico apenas a partir da abstração de “consumidor” e “produtor” (seja a empresa produtora ou o Estado empresário) constitui um conceito de pouca densidade analítica e nenhum fundamento histórico. É o caso, por exemplo, do *homo economicus* da Economia Neoclássica ou as tradições heterodoxas tais como o keynesianismo ou as teorias desenvolvimentistas latino-americanas cujos estudos focam suas atenções na centralidade do papel do Estado como indutor do desenvolvimento econômico.

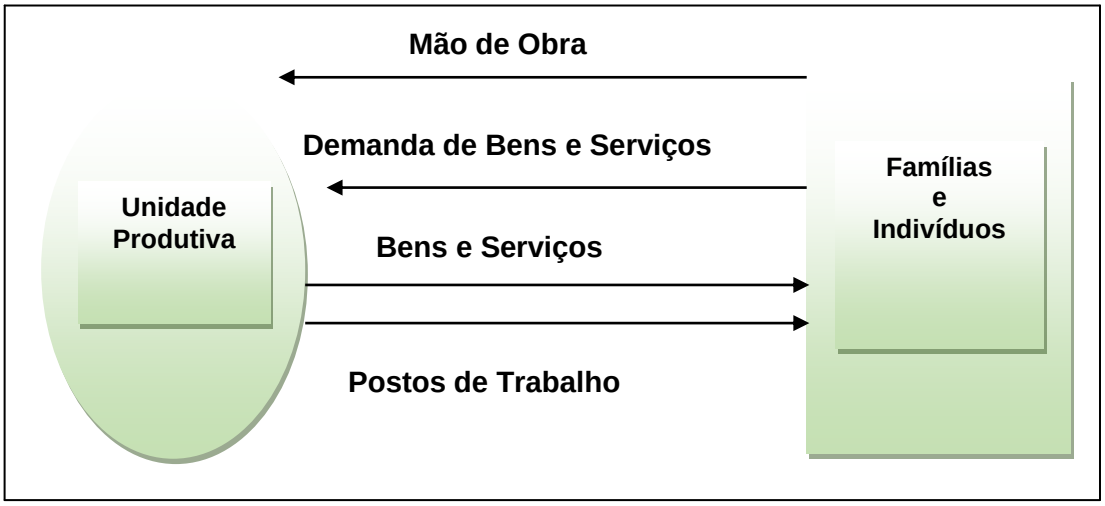
Mas o que significa exatamente a emergência de novos sujeitos do Direito Econômico à luz de uma Economia Plural?

Os atores econômicos responsáveis pela execução das atividades econômicas não podem ser compreendidos em um plano abstrato, desconectado, portanto, de qualquer dimensão material. Os agentes econômicos também estão incrustados em um amplo e diverso universo de instituições formais e informais. O grande desafio hermenêutico proposto pela Economia Plural consiste em analisar as categorias formais jurídico-econômicas à luz de um mosaico de relações institucionais concretas, ou seja, categorias formais como “empresa” ou “Estado” não devem ser concebidas como entes autônomos das interações institucionais concretas. Nesse sentido, relações institucionais de gênero, classe, raça e nacionalidade redimensionam o próprio sentido e significado dos sujeitos econômicos.

O modo como a Economia Política expõe o fluxo de produto e renda em uma “economia de mercado” expõe os riscos de como uma concepção formal do processo econômico pode promover a simplificação e – consequentemente – a exclusão e marginalização de outros atores sociais.

Na Figura abaixo, o processo econômico é constituído de apenas de dois atores, a empresa - unidade produtiva que oferece bens/serviços e postos de trabalho - e os indivíduos e as famílias que demandam produtos e mão de obra. Nesse fluxo formal, o Estado é um ente externo que não participa diretamente das relações de troca econômica, sendo sua participação um evento isolado e excepcional nos casos de correção das falhas de mercado.

Figura 5 - Processo econômico



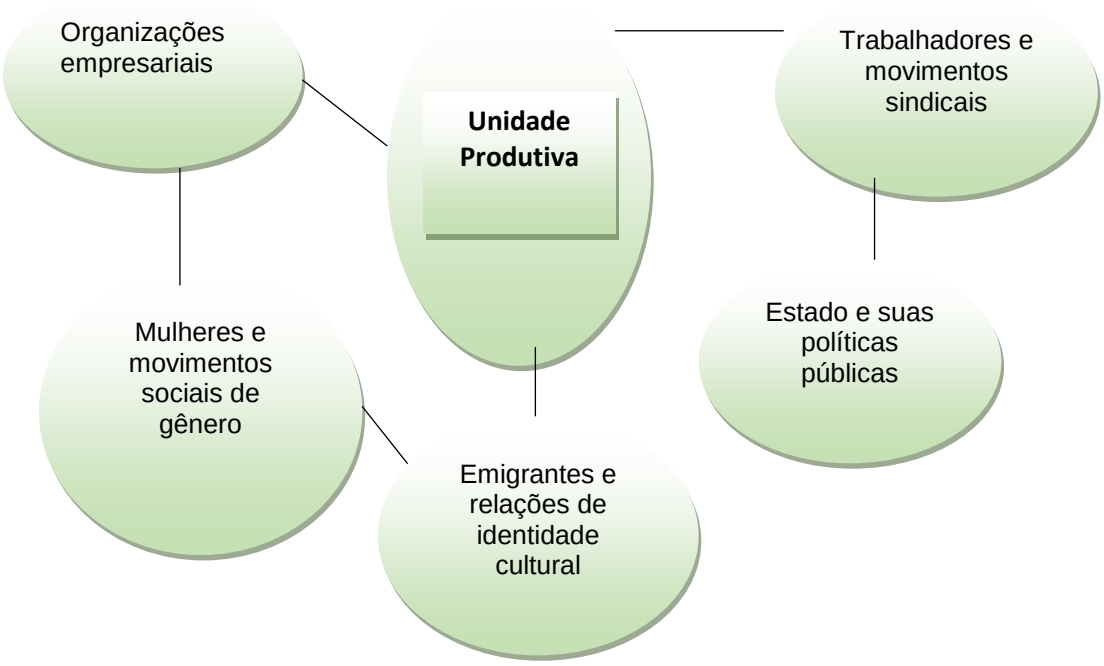
Fonte: elaboração do autor

Em uma concepção institucional, a idéia de um circuito econômico fechado na qual participam atores formais previamente determinados é inconcebível. De fato, a visão clássica de circuito econômico significa uma grosseira simplificação da realidade.

Isso quer dizer que a Economia Plural não conceituará a “unidade produtiva” como um sujeito que organiza os fatores de produção e oferece produtos e serviços. Uma lupa institucionalista permitirá analisar as unidades de produção à luz de novas interações e problemas.

Para a Economia Plural, as “unidades de produção” estão imersas em uma complexa teia institucional e, portanto, se interagem com múltiplos processos e arranjos sociais.

Figura 6 –Unidade de Produção e relações institucionais



Fonte: elaboração do autor

Nesse contexto, novos sujeitos do Direito Econômico emergem a partir do processo material de reprodução social de uma comunidade política. Para além da dicotomia entre "empresa" e "Estado", as relações econômicas concretas vislumbram o reconhecimento de novos atores, tais como, as mulheres como ator econômico[70], os Bancos comunitários[71], empresas recuperadas[72], dentre outros

[70] A Economia Feminista e a Economia do Cuidado simbolizam importantes linhas de investigação, na medida em que promovem um novo discurso econômico no qual as relações institucionais de gênero possuem o potencial de reconstruir o conceito de unidade produtiva e, portanto, de sujeito de Direito Econômico. A Economia Feminista representa um importante campo do pensamento heterodoxo no qual a questão das relações institucionais de gênero constitui o principal referencial analítico do discurso econômico. Essa linha de investigação assenta-se na crítica ao pressuposto científico do homem econômico e a busca pela reconstrução das categorias produção e reprodução. A Economia do Cuidado, por sua vez, refere-se ao estudo do conjunto de atividades e processos geradores de bens, serviços e valores essenciais a existência e reprodução das pessoas. Em relação à Economia Feminista, uma das problematizações propostas por essa agenda de pesquisa é sobre a possibilidade de se propor uma linha de investigação econômica crítica para além do homem econômico? Julie Matthaei (2010, p.66) ressaltam que a ideia neoclássica do homo economicus constitui um postulado que desconsidera as contingencias históricas e culturais - entre elas, a inegável relação hierárquica entre homens e mulheres - nas quais são desenvolvidas as assimétricas atividades econômicas e sociais. Nesses termos, a racionalidade econômica – e, consequentemente, as motivações e escolhas econômicas - não sofrem quaisquer restrições em razão da existência de um conjunto de valores e instituições cristalizadas em uma ordem social na qual a mulher ocupa uma posição de subalternidade e inferioridade. A dicotomia entre trabalho produtivo e reprodutivo constitui o segundo importante pilar da Economia Feminista. Para Hidelte Pereira de Mello e Marta Castilho (2009), a naturalização da divisão laboral do gênero é responsável pela cisão entre o trabalho produtivo e trabalho reprodutivo. O primeiro afirma-se como uma atividade tipicamente masculina, produção mercantil de bens e

agentes econômicos.

7.3.3 As comunidades tradicionais como novos atores econômicos

Para fins desse trabalho, o debate sobre a resignificação dos atores econômico constitui um tema de fundamental importância. As políticas públicas

---

serviços; o segundo, naturalizado como feminino, contempla um conjunto de atividades materiais e imateriais indispensáveis a reprodução da vida social. Nas palavras das autoras: "No caso da economia, as análises sobre bem-estar humano normalmente se restringem à produção mercantil de bens e serviços, negligenciado os demais aspectos materiais e imateriais que garantem a reprodução humana. São quase inexistentes os estudos sistemáticos das atividades relativas ao bem-estar humano e às necessidades das pessoas, e que tratam de questões como: a reprodução dos seres humanos, o trabalho doméstico, a socialização da criança e o cuidado com idosos e doentes (tarefas típicas femininas). Essas tarefas, que antes eram organizadas por meio de relações de parentesco e inseparáveis em relação a sexo e classe, são, na sociedade capitalista, tratadas separadamente e mantém íntima relação com a situação de inferioridade da mulher no mundo atual." (MELLO; CASTILHO, 2009, p. 138-139). A luta histórica pela igualdade de das relações laborais – simbolizado pelo aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho – não minimiza o problema; ao contrário, torna a cisão entre trabalho produtivo e trabalho reprodutivo mais grave, na medida em que aprofunda o problema da invisibilidade deste. De fato, a organização e disponibilidade da força de trabalho produtivo dependem, essencialmente, de uma estrutura de apoio e sustento que garante a reprodução da vida. Mas qual a natureza desse trabalho reprodutivo que estamos a falar? Trata-se do prover atenção as crianças, jovens, idosos; medicar os adultos e idosos enfermos, dispor atenção a rotina do lar. Enfim, todas as atividades que, direta ou indiretamente, organizam e equilibram uma unidade familiar e garantem a estabilidade (física, mental e emotiva) aos seus membros para o desempenho das atividades laborais, ou seja, o trabalho produtivo. Em conclusão, a possibilidade de uma diversidade de atores econômicos impõe um novo desafio à Economia Política. De fato, a Ciência Econômica se mostrou, ao longo do século XIX e XX, uma disciplina competente no bloqueio dos canais de reflexão acerca do reconhecimento da existência de uma pluralidade de novos sujeitos econômicos. A Economia Neoclássica, por exemplo, reduz toda a diversidade e especificidade humana ao conceito abstrato de homo economicus. Todavia, esse não é um déficit apenas do mainstream econômico, na medida em que concepções heterodoxas, tais como o keynesianismo ou as teorias desenvolvimentistas latino-americanas, focam suas atenções na centralidade do papel do Estado como indutor do desenvolvimento econômico, não reservando espaço, portanto, ao debate sobre a invisibilidade de novos atores sociais e econômicos.

[71] Bancos Comunitários são atores ecconômicos que, em regra, não são contemplados pela estrutura formal do Sistema Financeiro dos Estados modernos. Os Bancos Comunistários são instituições de finanças locais que se apoiam na associação entre morados locais com o objetivo de promover o desenvolvimento regional inclusivo. De acordo com França Filho e Silva Junior (2009, p.31 ver lista de referencia), os Bancos Comunitários são estruturados a partir de quatros eixos fundamentais: fundo de crédito solidário, moeda social, feira de produtores locais e capacitação em economia solidária. Do ponto de vista formal, os Bancos Comunitários possuem fundamento no artigo 3º, IX, da lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (BRASIL, 1999) que determina a possibilidade de qualificação das pessoas jurídicas de direito privado desde que tenham entre suas finalidades, por exemplo, a "experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito". Sobre a regulamentação específica dos Bancos Comunitários verificar o Projeto de Lei Complementar 93 /2007, apresentado pela Deputada Federal Luiza Erundina, que nos termos do artigo 10 determina: "Art. 10º Os Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário estão autorizados a prestar os seguintes serviços financeiros, nas condições e limites fixados pelo Conselho Nacional de Finanças Populares e Solidárias, e mediante expressa autorização do mesmo: X - Operar moedas sociais de circulação adstrita à sua área de atuação;" (ERUNDINA, 2007).

[72] Empresas recuperadas são unidades produtivas que possuem como principal característica a gestão participativa, horizontalizada e democratica dos meios de produção entre os trabalhadores.

etnodesenvolvimentas buscam reposicionar o papel das comunidades tradicionais como atores ativos do processo de desenvolvimento econômico.

A políticas de inclusão produtiva - ou seja, a segunda onda de políticas etnodesenvolvimentistas - retira da invisibilidade indígenas, quilombolas, os extrativistas (seringueiros, quebradeiras de coco babaçu), ciganos, pescadores artesanais (caiçaras, marisqueiras, pantaneiros), famílias ribeirinhas, tornando-os agentes econômicos e, portanto, sujeitos de Direito Econômico.

Pode-se afirmar, nesse sentido, que a Economia Plural representa uma inflexão na trajetória reducionista até hoje trilhada pelo Direito Econômico no que se refere aos sujeitos econômicos. A Economia Plural impõe ao Direito Econômico o reconhecimento de que o processo econômico concreto é conduzido não por unidade de produção, consumidores e, excepcionalmente, o Estado, mas, ao contrário, por uma rica e heterogênea diversidade de estruturas e arranjos institucionais.

7.4 Terceiro *input* hermenêutico: A luta pela desmercantilização da terra como novo tipo de conflito da ordem econômica

O terceiro *input* hermenêutico refere-se à diferença quanto ao reconhecimento dos processos de luta (política, econômica e cultural) que estão subjacentes ao discurso da ordem econômica constitucional. Afinal, quais são os conflitos que perpassam a concepção tradicional de ordem econômica? Doutro lado, quais seriam as disputas que integram uma concepção plural de ordem econômica?

De um lado, os autores vinculados à concepção tradicional de Direito Econômico defendem que a ordem econômica constitucional emerge de um complexo de embates sociais originados no processo econômico capitalista. A luta entre capital versus trabalho e capital versus capital constituem os dois principais conflitos da ordem econômica constitucional.

Por outro lado, uma visão fundamentada na Economia Plural buscará refletir sobre novas formas de conflitos sociais. De fato, uma nova interpretação ordem econômica constitucional que contempla fenômenos complexos – tais como as políticas etnodesenvolvimentistas - depende da capacidade de contemplar novos conflitos e demandas sociais, entre elas, o embate entre a mercantilização e

desmercantilização da terra.

7.4.1 O Direito Econômico tradicional e o clássico embate entre capital X trabalho

A ordem econômica constitucional consiste em um projeto político-jurídico altamente influenciado pelas lutas emanadas das dinâmicas e tensão do processo econômico. No caso da Constituição Econômica liberal, por exemplo, a ausência da formalização de um texto jurídico-econômico reflete, indiscutivelmente, a correlação de forças sociais e o modo como as elites econômicas influenciavam na construção da ordem jurídica constitucional.

As Constituições Econômicas ditas sociais, por sua vez, espelham um novo cenário jurídico-político. A positivação da ordem econômica representou a explicitação de uma realidade conflituosa na qual a disputa política entre diferentes segmentos da sociedade é um traço marcante ao longo do século XX. A constitucionalização da economia despe-se da aura de expressão de uma ordem natural e revela-se como um palco de luta política.

Em que medida essa luta influenciou o texto da Constituição Econômica?

Ora, ao longo de mais de dois séculos, o modo de produção capitalista estruturou-se a partir de um conjunto complexo de interações sociais. Uma das principais relações sociais no capitalismo é aquela que se convencionou denominar-se de luta entre as classes inseridas no processo produtivo, na qual a divisão do excedente econômico é disputado entre sujeitos ou grupos detendor(es) do capital e, doutro lado, uma heterogênea e fragmentada classe trabalhadora.

Há outras modalidades de conflito no capitalismo. É caso, por exemplo, da relação altamente conflituosa entre os próprios proprietários do capital. Trata-se aqui não da relação entre capital e trabalho, mas de uma luta intra-capital, na qual os proprietários do capital buscam, de modo contínuo, a aquisição de uma maior fatia do mercado consumidor.

Em razão de sua extrema conflituosidade, essas relações sociais não são estática e possuem um alto grau de plasticidade. As relações laborais, por exemplo, alteraram-se radicalmente com a expansão do capital pós-revolução industrial na Inglaterra do século XVIII. Da mesma forma, na década de 80/90, as ações de concentração e concorrência reformaram-se após a abertura dos mercados e a queda das barreiras dos fluxos de capital (a dita mundialização do capital) ou,

posteriormente, logo no início do século XXI, a inserção da China como o grande produtor de manufaturas do mundo.

Ao longo do século XX, o constitucionalismo econômico normatizou, de diferentes formas e métodos, a conflituosidade entre capital e trabalho. Em certa medida, a própria existência de uma “Constituição Econômica” é resultado da acumulação e amadurecimento de demandas sociais em face aos custos sociais de uma ordem liberal do século XIX.

Eros Roberto Grau (2008, p.200), ao comentar a juridicidade constitucional do fenômeno trabalho, alerta que, nas sociedades capitalistas modernas, a regulação do trabalho transforma-se da convencional tutela filantrópica para uma proteção politicamente racional. A composição entre capital e trabalho, polos antagônicos em um modo de produção capitalista, passa a ser a âmbito normativo constitucional.

Para Eros Roberto Grau (2008), entretanto, a tensão entre capital versus trabalho deve ser analisada sob a perspectiva de um movimento amplo de juridicidade da “liberdade econômica”. De um lado, a “liberdade econômica do capital” representada pela liberdade de comércio/indústria (livre atuação nas atividades econômicas) e livre concorrência (liberdade para conquistar o consumidor e aumentar sua fatia no mercado). Doutro lado, a “livre iniciativa laboral”, pois a liberdade do trabalho manifesta-se na pretensão do Estado exercer o maior número possível de atividades econômicas em sentido estrito ou serviços públicos (GRAU, 2008, p. 108). O texto da Constituição Econômica de 1988, de certa forma, adota tal perspectiva, tal como nas Constituições de 1934, 1937, 1946, 1967/69.

7.4.2 Economia Plural e a luta entre a mercantilização e desmercantilização da terra

Nessa secção, o objetivo é discutir em que medida a Economia Plural pode apresentar interessantes insights sobre novos processos de tensão sócio-econômica subjacente ao projeto da Constituição Econômica. Para fins específicos da presente tese, deve-se indagar como os pressupostos de uma Constituição Econômica fundada essencialmente nos clássicos conflitos entre capital x trabalho é capaz de contemplar a diversidade e complexidade de novas relações sociais dos grupos tradicionais? Qual a natureza do conflito envolvendo as comunidades tradicionais e suas pretensões de afirmação dos direitos territoriais?

A hipótese aqui levantada é que, no caso das comunidades tradicionais, a luta pela terra é composta de uma dinâmica que se reflete no processo de mercatilização e desmerncatilização da terra. Obviamente, isso não quer dizer que a Economia Plural desconsidera ou desqualifica as tensões envolvendo os embates entre o capital versus trabalho, mas apenas reconhece a existência de novas formas e processos de embate social que devem estar subjacentes ao discurso constitucional econômico.

Uma das principais contribuições da Economia Plural de Karl Polanyi foi a construção de uma proposta de historicização da dimensão relacional entre a expansão do livre mercado (movimento) e os mecanismos institucionais de proteção social (contramovimento). Ao interpretar a projeção de um mercado autorregulado, Polanyi está especialmente interessando em entender os mecanismos institucionais de defesa coletiva da sociedade, em especial, nos casos dos cercamentos dos campos abertos (*enclosures*) e da *Speenhamland Law*, ambos na Inglaterra. Tem-se aqui as ideias de "movimento do mercado autorregulado" e o "contramovimento de proteção social" - descritas explicitamente no capítulo terceiro e sétimo d´A Grande Transformação - como duas categorias centrais em Polanyi[73].

A questão que aqui proponho é a seguinte: em que medida as categorias de "movimento" e "contramovimento" podem ser aplicada no caso do capitalismo tardio brasileiro? E, em caso positivo, qual a relação com a organização produtiva das comunidades tradicionais, em especial, as comunidades quilombolas?

A hipótese dessa secção é que as categorias polanyanas de "movimento" de expansão do livre mercado e "contramovimento" de proteção social podem ser aplicadas universalmente, seja no contexto europeu ou latino-americano. O grande desafio, contudo, consiste em compreender que as diferentes trajetórias dos capitalismos resultam em diferentes manifestações de "movimentos" e "contramovimentos".

Proponho, então, uma análise, ainda que de modo esquemático, sobre as particularidades do movimento de expansão e autonomização do mercado autorregulado no capitalismo periférico brasileiro. No caso brasileiro, as especificidades históricas, culturais e econômicas evidenciam que dicotomia do

[73] Nesse sentido, pode-se afirmar que, aos olhos do institucionalismo de matriz polanyano, a ideia de conflito emerge como uma categoria analítica central, na medida em que as instituições, formais e informais, são fruto dessa tensão constitutiva e permanente entre a autonomização do mercado autorregulado e o contramovimento de tutela social.

movimento vs. contramovimento está interligada com a tensão em torno da questão fundiária no país.

Em primeiro lugar, então, uma análise sobre a categoria polanyiana de “movimento”.

Uma reflexão crítica sobre o modelo de organização do sistema capitalista europeu depende, invariavelmente, da compreensão sobre o movimento de cercamento inglês e o seu respectivo contramovimento de proteção da sociedade nos moldes da Dinastia dos Tudors e Stuarts.

Uma das possíveis leituras sobre o processo de consolidação do capitalismo, afirma que esse modelo de produção emerge de um conflito entre diferentes modos de apropriação da terra. A dimensão relacional entre a expansão do modo de produção capitalista e a privatização dos meios de produção coletiva foi captada por Marx e Engels a partir do conceito de acumulação primitiva do capital, ou seja, o violento mecanismo de desvinculação do trabalhador dos seus meios de produção.

O fato é que os cercamentos constituíram uma instituição determinante na consolidação do modo de produção capitalista na Inglaterra. Se, por um lado, a transformação da terra arável comunal em pastagens privadas aumentou a produção de lã (um dos sustentáculos da Revolução Industrial, ao lado do carvão e ferro), por outro, observou-se a liberação de um contingente de força de trabalho a um custo reduzido para o setor industrial.

Na América do Sul - e, em particular, no Brasil, a expansão de uma economia capitalista emerge com especificidades históricas, pois é produto direto da reorganização da ordem econômica internacional. No contexto histórico de aprofundamento do pacto colonial entre Brasil e Portugal, o processo de expansão das forças produtivas ocorre em um ambiente institucional de “desenvolvimento para fora”, pois o país assume uma função de produtor e exportador da matéria prima.

Nessa perspectiva, a consolidação do modo de produção capitalista na América do Sul não é fruto da correlação entre a decadência do feudalismo nacional e a emergência da classe burguesa brasileira, mas do processo de expansão das potencias européias do século XIV e XV. Assim, o processo de colonização nunca buscou estabelecer as condições para o pleno desenvolvimento de um “livre mercado”, mas, ao contrário, condicionar as estruturas sociais e econômicas ao projeto de acumulação da Coroa Portuguesa.

Do ponto de vista institucional, as sesmarias representaram um marco no movimento de sedimentação do capitalismo periférico brasileiro. Todavia, a tentativa de replicação do regime institucional das sesmarias de Portugal para o Brasil mostrou-se desastrosa em termos econômicos, sociais e políticos.

Em Portugal, em 1375, o reinado de D. Fernando I (1367-1383) implementou o regime das sesmarias como um mecanismo de promoção de povoamento de terras desocupadas e o cultivo de propriedades improdutivas. Essa instituição, a sesmaria, desempenhou um papel de garantia do abastecimento em um contexto de crise enfrentada pela sociedade portuguesa do século XIV.

A lei agrária portuguesa estabelecia, dentre outras coisas,

a) a obrigatoriedade da cultura em grandes propriedades;
b) a criação de gados estaria vinculada ao cultivo da terra;
c) emprego obrigatório aos ociosos, vadios e mendigos em condições de trabalhar na lavoura;
d) confisco da terra daqueles que desrespeitassem as obrigações da lei. Em um contexto de grave perturbação social (peste, abandono de terras cultiváveis, guerras contra Castela, desabastecimento de alimentos) as ações da Coroa possuíam claramente um caráter de emergência e excepcionalidade. (NEVES, 2001, p. 116).

No Brasil, por sua vez, o objetivo das sesmarias não era o de garantir o abastecimento interno ou a distribuição das pequenas propriedades improdutivas, mas garantir a ocupação administrativa do território. Obviamente, no âmbito do território brasileiro, as sesmarias estavam condicionadas ao conjunto de regras informais que fundamentavam o pacto colonial. Nesse sentido, em nenhum momento as sesmarias foram concebidas como um instrumento de garantia do desenvolvimento interno das forças produtivas.

Os sesmeiros - aqueles designados pela Coroa como aptos a exercerem a prática laboral - recebiam 50 léguas de terreno da costa brasileira. Diferentemente de Portugal, onde as sesmarias possuíam uma função de descentralização da produção, no Brasil as sesmarias contribuíram para a consolidação de uma estrutura fundiária politicamente concentrada e economicamente desigual.

> Entretanto, a enorme disponibilidade de solos exploráveis no Brasil poderia resultar na inconveniente disseminação de produtores autônomos, em dimensão capaz de agilizar acumulação na colônia, concorrendo com a burguesia mercantil metropolitana, quando o projeto colonizador se limitava à extensão das atividades comerciais europeias e a dinamização dos negócios metropolitanos. Em tais circunstâncias, a propriedade, posse e uso da terra constituíam-se pressupostos fundamentais do controle de todo o aparato jurídico-político e socioeconômico da colonização. Para ocupar o novo território, o governo português reproduziu, no Brasil, o sistema jurídico fernandino de repartição fundiária. A vastidão do território conquistado na América, assim como a sua distância em relação à Portugal, determinou algumas adaptações como, por exemplo, a ampliação das áreas concedidas e a isenção dos foros e aluguéis aos colonos, não se cobrando o mesmo no original. (NEVES, 2001, p. 122-123)

Martins (2003, p. 147) tem razão ao afirmar que o latifúndio - uma instituição central para a compreensão do (sub)desenvolvimento da sociedade brasileira - não é fruto tão-somente da sesmaria, mas do regime de escravidão combinado com um modelo seletivo de acesso à terra, na qual apenas tinham o direito à propriedade aqueles “puro de sangue, branco, e puro de fé, católico”.

A questão é que a replicação de uma instituição formal - tal como a sesmaria - em diferentes tipos de capitalismos - um metropolitano, o outro colonial - produz diferentes arranjos e estruturas institucionais, uma vez que o contexto de tomada de decisão do agente econômico é absolutamente diverso.

O regime das sesmarias entrou em colapso no final do século XVIII e foi extinto, em 17 de julho de 1822, antes da deflagração do processo de independência política. Entre 1822 (revogação do regime de sesmaria) e 1850 (a edição de nova lei de organização fundiária), o Brasil permanece sem qualquer tipo de regulação ou fiscalização sobre a distribuição de suas terras. Em pleno século XIX, período em que o mundo ocidental celebra as conquistas civilizatórias do Estado de Direito, o Brasil experimenta uma longa fase de escuridão fundiária.

A Lei n. 601 de 18 de setembro de 1850 - a denominada Lei de Terras - constitui aquilo que Polanyi entende por “movimento” de expansão do mercado autorregulador. De fato, a Lei de Terras constitui um marco na transição de uma economia colonial para o modo de produção capitalista, uma vez que introduzia no país o livre mercado de terras.

Até a edição da Lei n. 601 de 18 de setembro de 1850, a propriedade privada rural inexistia no Brasil, pois o acesso à terra dependia da concessão das sesmarias

ou do simples exercício da posse[74]. Em termos gerais, a Lei de Terras implementou a distinção entre o regime de propriedades públicas (terras devolutas) e outro de propriedade privada (as antigas terras das sesmarias[75] ou adquiridas pela posse[76]). A Lei de Terras, em última instância, institucionaliza e legitima a estrutura concentradora e injusta do modelo colonial. Nessa altura, todavia, o reconhecimento do latifúndio passa a ser fundamentado como um direito natural do homem.

Nesse sentido, o movimento a qual se refere Polanyi - isto é, a afirmação de um projeto de mercado autônomo - se desenvolve a partir de um paradoxo insolúvel: de um lado, Lei de Terras criar um sistema de organização fundiária centrado nas premissas livre mercado, tais como a absolutização da propriedade privada e a liberdade de contrato; por outro, ao legitimar a estrutura fundiária do período colonial, a Lei de Terras transforma-se em um grande obstáculo para a livre transação de terras no Brasil, inclusive entre as camadas mais pobres, tais como ex-escravos e imigrantes europeus.

Além disso, o "movimento" de consolidação do mercado autorregulado, ao reconhecer a "propriedade privada" como a principal instituição jurídico-formal do sistema fundiário brasileiro, torna invisível as múltiplas formas de organização coletiva da produção no meio rural. A Lei de Terras, ao legitimar um único modelo de apropriação da propriedade e de produção de riqueza, passa a negar uma densa

---

[74] Entre 1822 e 1850, período entre o sistema das sesmarias e a Lei de terras, o exercício da torna-se um importante meio de aquisição da terra.

[75] Art. 4º Serão revalidadas as sesmarias, ou outras concessões do Governo Geral ou Provincial, que se acharem cultivadas, ou com principios de cultura, e morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionario, ou do quem os represente, embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições, com que foram concedidas.

[76] Art. 5º Serão legitimadas as posses mansas e pacificas, adquiridas por occupação primaria, ou havidas do primeiro occupante, que se acharem cultivadas, ou com principio de cultura, e morada, habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes: § 1º Cada posse em terras de cultura, ou em campos de criação, comprehenderá, além do terreno aproveitado ou do necessario para pastagem dos animaes que tiver o posseiro, outrotanto mais de terreno devoluto que houver contiguo, comtanto que em nenhum caso a extensão total da posse exceda a de uma sesmaria para cultura ou criação, igual ás ultimas concedidas na mesma comarca ou na mais vizinha. § 2º As posses em circumstancias de serem legitimadas, que se acharem em sesmarias ou outras concessões do Governo, não incursas em commisso ou revalidadas por esta Lei, só darão direito á indemnização pelas bemfeitorias. Exceptua-se desta regra o caso do verificar-se a favor da posse qualquer das seguintes hypotheses: 1ª, o ter sido declarada boa por sentença passada em julgado entre os sesmeiros ou concessionarios e os posseiros; 2ª, ter sido estabelecida antes da medição da sesmaria ou concessão, e não perturbada por cinco annos; 3ª, ter sido estabelecida depois da dita medição, e não perturbada por 10 annos. § 3º Dada a excepção do paragrapho antecedente, os posseiros gozarão do favor que lhes assegura o § 1°, competindo ao respectivo sesmeiro ou concessionario ficar com o terreno que sobrar da divisão feita entre os ditos posseiros, ou considerar-se tambem posseiro para entrar em rateio igual com elles. § 4º Os campos de uso commum dos moradores de uma ou mais freguezias, municipios ou comarcas serão conservados em toda a extensão de suas divisas, e continuarão a prestar o mesmo uso, conforme a pratica actual, emquanto por Lei não se dispuzer o contrario.

e complexa realidade institucional: povos e comunidades que se organizavam, em termos políticos, econômicos, culturais e espirituais, em torno de uma propriedade coletiva.

Uma vez identificado o “movimento” de afirmação do capitalismo e o mercado autorregulado no Brasil - e as suas respectivas instituições – torna-se imprescindível compreender a categoria polanyiana de “contramovimento” a partir das especificidades brasileiras.

De fato, o “contramovimento” de proteção social não se constitui um fenômeno homogêneo e monolítico, uma vez que diferencia-se de acordo com os tipos de capitalismos historicamente e geograficamente situados. O “contramovimento” depende, ainda, do nível de organização das instituições formais (sindicatos, partidos, associações de moradores) e informais (movimentos sociais, hábitos e costumes), bem como a articulação e mobilização das redes de proteção social.

Em Karl Polanyi (2012a), a investigação do “contramovimento” é circunscrita aos casos ingleses dos cercamentos dos campos abertos (enclosures) e da *Speenhamland Law*. A despeito de seu reconhecimento sobre a importância da Antropologia Econômica, Polanyi restringiu a análise do “contramovimento” aos fenômenos europeus. Na Inglaterra, por exemplo, as ações de “contramovimento” ocorrem em uma ordem societária consolidada em termos social, político e econômico.

Karl Polanyi, ao longo de sua obra, está preocupado em denunciar o modo como o mercado, de um mero apêndice das relações sociais, autonomizou-se de outras esferas da vida humana a partir do século XIX. O mercado autorregulado do século XIX, ao pretender condicionar toda a sociedade ao sistema de preços, passou a criar mercadorias fictícias, tais como, a moeda, o trabalho e a terra.

O contramovimento possui objetivos diferentes, de acordo com as especificidades de tempo e espaço. Em alguns casos, o contramovimento possui como principal escopo alterar ou diminuir o ritmo das transformações econômicas. Em outras situações, o contramovimento pretende questionar as raízes da expansão do mercado, sendo seu principal objetivo a desmercadorização.

Polanyi não tratou diretamente da desmercadorização como uma categoria analítica própria. Parece-me, entretanto, que a expressão está implícita em seus

trabalhos e é legítimo uma reflexão sobre o seu potencial uso. O termo é utilizado, por exemplo, por Gosta Esping-Andersen (1991) para explicar o modo como o reconhecimento dos direitos sociais representou uma relativização da mercantilização da organização da vida, pois "A introdução dos direitos sociais modernos, por sua vez, implica um afrouxamento do status de pura mercadoria". E continua o sociólogo dinamarquês: "A desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado". (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 10)

Dentro da lógica polanyiana, a desmercadorização pode ser compreendida como um processo de desconstrução das mercadorias fictícias. Diferentemente da alteração do ritmo de transformações econômicas, a desmercadorização é o resultado mais radical que o contramovimento pode alcançar. A utilização do termo radical possui aqui um sentido específico: a desmercadorização é radical na medida em ataca a raiz do problema, a mercantilização fictícia.

Mas seria possível identificar um "contramovimento" na luta pelos direitos territoriais das comunidades tradicionais?

Sem dúvida, a resposta é sim.

No Brasil, o "contramovimento" pode ser compreendido como o conjunto de mecanismos institucionais que pretendem, em última instância, excluir a terra do mercado de transação comercial. O deslocamento institucional de mercantil para não-mercantil depende, então, da criação de um aparato jurídico-formal que garanta a vinculação entre a reprodução social, cultural e econômica de uma comunidade ao seu território. O contramovimento se insere naquilo que denominei de "primeira onda de institucionalização do etnodesenvolvimento", no qual observou-se a criação, em um plano jurídico-formal, de um conjunto de regimes de propriedades coletivas.

Para além da importante história de luta e resistência dos povos tradicionais, a articulação de um "contramovimento" de proteção social e territorial ganhou força com o processo de redemocratização da sociedade brasileira ao longo da década de 80 do século XX[77]. Ao final da década de 80 - com a constitucionalização dos direitos indígenas e quilombolas - e na década de 90 com a legislação sobre as

[77] Apesar da categoria polanyiana de "contramovimento" ser universalizada, o fenômeno de resistência ao dogma do mercado autorregulado é diversificado. Enquanto na Inglaterra, por exemplo, o contramovimento se deu com o apoio da Coroa Inglessa, no Brasil, o contramovimento se deu a despeito da Coroa Portuguesa.

unidades de conservação.

O reconhecimento jurídico dos direitos territoriais, ao ser institucionalizado como uma condição de reprodução social, cultural, econômico dos povos tradicionais e das comunidades quilombolas, produz um duplo efeito, ou seja, uma consequência no plano das relações econômicas (efeitos imediatos) e, por outro lado, uma repercussão no âmbito epistemológico (efeito mediato).

De fato, no plano imediato, o reconhecimento dos direitos territoriais é um contramovimento que resultou na imediata imobilização da terra como uma mercadoria. Ao institucionalizar formalmente as modalidades de uso comum da terra, a Constituição e a legislação infraconstitucional apresentam um novo desenho institucional. O fenômeno da imobilidade da terra constitui, sem dúvida, a mais importante inovação institucional do contramovimento brasileiro pois, em última instância, promove a negação da terra como um fator de produção a ser transacionado no mercado de terras.

E aqui está o ponto central dos efeitos imediatos da imobilidade da terra: a institucionalização dos direitos territoriais lança as bases para o desenho institucional de um novo mercado de terras. Nesse recente mercado, nem todas as terras são mercadorias livremente transacionadas entre os particulares, pois há limites institucionais. Há terras que, em razão de sua condição especial de base da reprodução social, cultural e econômica, devem passar por um processo de desmercadorização. Sobre essa constitucionalização e formalização institucional de um novo mercado de terras, Alfredo Wagner Berno de Almeida (2008) afirma:

> As dificuldades de efetivação destes dispositivos legais indicam, entretanto, que há tensões relativas ao seu reconhecimento jurídico-formal, sobretudo porque rompem com a invisibilidade social, que historicamente caracterizou estas formas de apropriação dos recursos baseadas principalmente no uso comum e em fatores culturais intrínsecos, e impelem a transformações na estrutura agrária. Em decorrência, tem-se efeitos direitos sobre a reestruturação formal do mercado de terras, bem como pressões para que sejam revistas as categorias que compõem os cadastros rurais dos órgãos fundiários oficiais e os recenseamentos agropecuários. (ALMEIDA, 2008, p.26).

Para além da imobilidade e desmercadorização da terra, o reconhecimento da conexão entre a o econômico e o cultural tem o potencial de produzir efeitos mediatos sobre o próprio debate acerca da Teoria Econômica. De fato, o recuo aos estudos da Antropologia Economia representa um importante avanço no debate

epistemológico, pois problematiza alguns pressupostos sedimentados, tais como, “escassez”, “motivação econômica”, “egoísmo e maximização de preferências”.

Se o raciocínio ate aqui desenvolvido estiver correto, a experiência brasileira constitui um interessante caso de contramovimento, pois a desmercadorização altera profundamente uma estrutura institucionalizada há mais de quinhentos anos. Em termos teóricos, a experimentação institucional releva-se como um fértil campo de investigação de Economia Substantiva aplicada.

Por fim, todo o debate aqui apresentado sobre o movimento e contramovimento revela uma potencial - e inusitada - aproximação entre Polanyi e o Direito. Apesar de sua formação jurídica, o Direito não é tematizado pelo autor d´A Grande Transformação. O Direito, entretanto, apresenta-se implicitamente ao decorrer das páginas que tratam o movimento e o contramovimento.

De fato, o Direito constitui uma instituição central na viabilização do movimento de expansão do mercado autorregulado. É o caso das leis dos cercamentos (*Enclosure Acts*). No caso brasileiro, a Lei de Terras foi uma instituição formal essencial para a consolidação de um modelo fundiário altamente excludente, desigual e concentrado.

Por outro lado, no contexto do contramovimento da sociedade, o Direito surge como uma instituição formal essencial, pois garante as bases de cristalização da proteção social. Foi assim, na Inglaterra do século XVIII e XIX, com a edição da Speenhamland Law na qual foi institucionalizado o abono do salário dos trabalhadores em um cenário de mercantilização da força de trabalho. No Brasil, o reconhecimento jurídico constitucional da propriedade coletiva (a primeira onda de institucionalização) representou a reconfiguração dos mercados de terras.

7.5 Quarto input hermenêutico: novas formas de intervenção no processo econômico

O quarto aporte hermenêutico diz respeito à diferenciação entre as formas e mecanismos jurídicos de intervenção do Estado na economia.

A visão tradicional do Direito Econômico analisa as formas de ação do Estado na economia a partir da clássica divisão entre intervenção direta e intervenção indireta. O grande debate entre autores tradicionais consiste em saber se uma determinada Constituição deve privilegiar uma maior atuação do Estado-empresário

ou a regulação econômica.

A visão plural de ordem econômica, por sua vez, buscará reconhecer uma diversidade de arranjos e estruturas de ordenação da economia. Para além da dicotomia Estado e mercado, a Economia Plural contempla novos mecanismos, formas, atores e lógicas de coordenação do processo econômico, tais como as organizações não governamentais e as comunidades tradicionais.

No próximo subitem “As formas de intervenção do Estado na economia segundo o Direito Econômico tradicional” (7.5.1), analisarei o modo como a doutrina tradicional de Direito Econômico aborda os mecanismos clássicos de intervenção do Estado na economia.

No item subseqüente “A Economia Plural e o reconhecimento da diversidade dos modos de coordenação do processo econômico” (7.5.2), examinarei como o institucionalismo pode lançar novas luzes sobre o estudo da intervenção do Estado na economia e, em especial, a contribuição da cientista política Elinor Ostrom no debate sobre a relação entre as comunidades tradicionais e a gestão de recursos comuns.

7.5.1 As formas de intervenção do Estado na economia segundo o Direito Econômico tradicional

Em regra, a investigação sobre o processo de intervenção do Estado na economia é considerado como uma técnica de ação dos podres constituídos no processo econômico-social. Fala-se em técnica com o objetivo de rejeitar qualquer caráter ideológico-político do objeto de estudo do Direito Econômico.

De fato, a idéia de uma “técnica” de intervenção remete aos primórdios do debate conceitual da disciplina. É o caso do clássico artigo de Fábio Konder Comparato, publicado pela Revista dos Tribunais, em 1963, e intitulado “O indispensável Direito Econômico”. Nesse artigo, Comparato conceitua o Direito Econômico como “conjunto de técnicas jurídicas de que lança mão o Estado contemporâneo na realização de sua política econômica”. (KONDER, 1965, p. 10). O grande mérito dessa conceituação de Comparato é conceber o Direito Econômico como uma ordem jurídica instrumental apta a realização da política econômica. Nesse sentido, os institutos jurídicos garantidores da intervenção do Estado na

economia - tabelamento de preço, privatização e estatização, política de crédito, planejamento da economia etc - passam a ser compreendidos a partir de sua tecnicidade jurídica e não como um mero recurso retórico de legitimação de ideologias econômicas.

Ainda no plano do debate conceitual de nossa disciplina, cumpre resgatar o célebre debate entre Geraldo de Camargo Vidigal e Eros Roberto Grau. Mais do simples peça da historiografia do Direito Econômico, o rico debate entre os ilustres professores demonstra - principalmente aos recentes estudantes de nossa disciplina - o nível de sofisticação e seriedade que a investigação sobre o conceito de Direito Econômico já foi tratado pela doutrina nacional.

Geraldo de Camargo Vidigal, perplexo com o caos das múltiplas e infindáveis conceituações sobre o Direito Econômico, sugere uma nova proposta de conceituação a partir de um processo de fragmentação disciplinar em: Direito das Organizações do Mercado, Direito do Planejamento e o Direito Administrativo Econômico. Analisemos, em rápida síntese, cada uma das propostas do professor Geraldo Vidigal. O primeiro, Direito das Organizações do Mercado, visaria regulamentar as relações jus-econômicas entre agentes econômicos privados (relações jurídicas, portanto, entre particulares) em um mercado juridicamente organizado e com um objetivo de minimizar os efeitos da dominação do mercado e abuso do Poder Econômico Privado. Nas palavras do próprio autor:

> Denomino Direito da Organização dos Mercados a disciplina jurídica corretora do conjunto de distorções características das soluções de liberdade de mercado, abrangendo não apenas as distorções que afetam a competição, como as que induzem repartição desigual e as que alimentam flutuações em direção à crise (VIDIGAL, 1977, p. 47).

Em segundo, o Direito do Planejamento, apresenta-se como uma disciplina autônoma, na visão de Vidigal (VIDIGAL, 1977, p. 37), uma vez que visa preencher um vazio entre o Direito Constitucional (normas jurídicas responsáveis pela organização do poder e definição de direitos, objetivos e metas para o Estado e a sociedade civil) e o Direito Administrativo (normas jurídicas que oferecem os meios concretos ao Estado para o cumprimento desses objetivos constitucionais). Nesse sentido, o Direito do Planejamento regulamentaria a “definição e redefinição de fins menores, de fins de prazo curto, de fins instrumentais, subordinados aos fins essenciais adotados na Constituição.” (VIDIGAL, 1977, p. 38). Exemplificando:

enquanto o Direito Constitucional estabelece a competência da União para elaborar planos de desenvolvimento econômico e social (artigo 21, IX da Constituição) e o Direito Administrativo os instrumentos e institutos para a consecução desses objetivos (licitação, contratos administrativos, etc), o Direito do Planejamento deveria cuidar da especificação técnica de cada plano de desenvolvimento por meio de uma normatização própria (Lei do Plano). Por fim, o Direito Administrativo Econômico, compreenderia as regras e institutos do Direito Administrativo responsáveis pelos mecanismos jurídicos de promoção do desenvolvimento, fiscalização da atividade econômica, poder regulamentar dos entes administrativos ou, nas palavras do próprio autor, as "regras e instituições do Direito Administrativo voltadas à consecução do desenvolvimento e do bem-estar, contendo-se nos capítulos do Direito Administrativo clássico as normas inspiradas nos propósitos da ordem, segurança e paz." (VIDIGAL , 1977, p. 37).

Eros Roberto Grau, por sua vez, refuta a louvável tentativa de Vidigal de sistematização conceitual do Direito Econômico. Para o jurista paulista, a divisão entre Direito da Organização do Mercado, Direito Administrativo Econômico e Direito do Planejamento não deve prosperar em razão dos seguintes argumentos:

a) Em relação ao Direito da Organização do Mercado, Eros Roberto Grau afirma que a natureza da relação jurídica travada na seara do Direito Econômico é fundamentalmente entre Estado e agente econômico privado e, subsidiariamente, entre Estado e suas entidades que exercem atividade econômica. (GRAU, 1981, p. 33). Vale dizer: ainda que exista o pleno exercício da autonomia privada entre particulares no âmbito das relações econômicas (ex: mercado de capitais), a política econômica (objeto do Direito Econômico) apresenta-se como instrumento de ordenação do mercado ou repressão ao abuso do Poder Econômico Privado;
b) No que se refere ao Direito do Planejamento, Eros Roberto Grau descarta a tese de autonomia e, portanto, considera o planejamento como um capítulo a ser estudado dentro do Direito Econômico. Na sua visão, o planejamento é uma forma de qualificação da ação estatal e, consequentemente, uma técnica de ação do Estado para "atuação sobre e no processo econômico, enquanto forma racional de tomada das decisões a que corresponde tal ação". (GRAU,

1981, p. 36);

c) Por fim, Eros Roberto Grau rejeita a criação de um “Direito Administrativo Econômico”, na medida em que as normas e institutos do Direito Administrativo que versam sobre, nas palavras de Vidigal, o desenvolvimento e bem-estar, devem ser estudas a partir das premissas do Direito Econômico, a política econômica normatizadora de uma relação jurídica entre o Estado e os agentes econômicos.

Eros Roberto Grau (1981), finalmente, oferece-nos seu conceito de Direito Econômico, segundo o qual o Direito Econômico “é um sistema normativo voltado à ordenação do processo econômico, mediante a regulação, sob o ponto de vista macrojurídico, da atividade econômica, de sorte a definir uma disciplina destinada à efetivação da política econômica estatal. (GRAU, 1981, p. 31).

Ao longo do século XX, a temática da intervenção do Estado na economia observou um padrão teórico, segundo a qual a ação estatal seria dividia em dois diferentes modelos: a intervenção direta e a intervenção indireta.

7.5.1.1 Intervenção direta

A exploração da atividade econômica pelo Estado representa uma realidade institucional consolidada ao longo da formação do modo de produção capitalista. Longe de se constituir como um desvio ou anomalia da economia de mercado, as atividades de produção, processamento, armazenamento, distribuição ou comercialização de produto ou serviço prestado pelo Estado constitui a manifestação institucional de um modo sui generis do exercício exploração econômica.

A principal especificidade do exercício da atividade econômica estatal – isto é, o elemento *sui generis* da exploração econômica do Estado - é a natureza do valor intangível de sua atividade. Diferentemente da empresa privada na qual o valor intangível relaciona-se com reputação, networking, participação de mercado, na empresa estatal o valor da empresa - para além dos ativos fixos - depende da dimensão estratégica da atividade. Em outras palavras, a atividade econômica estatal não é autônoma em relação às opções estratégicas de uma comunidade política.

Para além de simples produtos ou serviços, a exploração econômica estatal produz efeitos, diretos ou indiretos, na própria coordenação dos mercados. A atividade econômica estatal pode se apresentar como um importante instrumento de estabilização macroeconômica em situações de crises cíclicas ou prover produtos e serviços essenciais em casos de omissão ou desinteresse do agente privado. Daí se falar aqui que exploração econômica constitui um mecanismo de coordenação da economia.

A produção, processamento, armazenamento, distribuição ou comercialização de produto ou serviço prestado pela União, Estado-membro ou Município – condiciona-se aos dois regimes jurídicos constitucionais. De um lado, a empresa estatal pode ser criada para exercer atividade econômica em regime de concorrência de acordo com os imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, nos termos do artigo 173 da Constituição Econômica.

A institucionalização do Estado-empresário constitui um fenômeno presente nas Constituição de 1934 (art. 117), Carta de 1937 (art. 135), Constituição de 1946 (art. 146), e Carta de 1967/69 (art. 157 § 8º). A despeito de sua longa tradição no constitucionalismo econômico brasileiro, a exploração direta da atividade econômica, em um contexto de desregulamentação e liberação do mercado, transformou-se no alvo a ser batido a partir da construção de um imaginário de ineficiência e corrupção. De fato, o neoliberalismo rejeitou qualquer pretensão de afirmação do Estado-empresário como um instrumento político e jurídico apto a viabilizar o processo de desenvolvimento econômico-social.

No plano jurídico, a ideologia neoliberal resultou na consolidação de uma retórica jurídica antiestatal na qual se afirmou que o Estado regulador constitui um novo modelo que substituiu o antigo modelo intervencionista ou dirigista pós-guerra (MARQUES; GONÇALVES, 2010, p.72); o Estado-empresário era ineficiente, paternalista e incompetente (FIGUEIREDO, 2007, p.2).

7.5.1.2 Intervenção indireta

A intervenção indireta, por sua vez, constitui a outra categoria de ação do Estado estuda pelo Direito Econômico.

Do ponto de vista jurídico-formal, o tratamento normativo das políticas econômicas assume múltiplas configurações, sendo possível classificá-las como normas indutivas ou proibitivas. Enquanto aquelas buscam persuadir o agente econômico a trilhar um dado caminho juridicamente definido, essa estabelece uma vedação no âmbito da produção, circulação ou consumo de produtos ou serviços.

De certo, as normas de Direito Econômico são, em geral, políticas econômicas que visam promover o incentivo de uma ação ou omissão econômica. As políticas econômicas (objeto de estudo do Direito Econômico), ao introduzirem um conjunto de variações e transformações no quadro normativo, visam alterar o comportamento humano por meio de incentivos concretos.

Os exemplos de incentivos são múltiplos e variados. Os programas de estímulo fiscal, as normas que estabelecem condicionamentos ao exercício da atividade econômica (legislação ambiental ou sanitária), as regras proibitivas, regras indutivas em razão do planejamento estatal: em comum, a pretensão de determinar

Ainda no âmbito da intervenção indireta, o artigo 174 da Constituição da República determina que o Estado exercerá a função de planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. O § 1º estabelece que a lei federal definirá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado.

O planejamento constitui um dos principais temas de estudo do Direito Econômico. Ao final dos anos 70 do século XX, a consolidação política e econômica do neoliberalismo constituiu um duro golpe ao instituto, uma vez que o planejamento passou a ser identificado como uma intervenção indevida no contexto da retórica dos mercados livres e eficientes.

Em Washington Peluso Albino de Souza (2005, p. 371), o planejamento apresenta-se como uma matéria central em seu arcabouço teórico. Albino de Souza confere grande relevância ao estudo da relação entre planejamento e tecnicidade burocrática. Em suas palavras o planejamento “é uma ´técnica` de intervenção do Estado no domínio econômico. Mas, apesar de ser a mais aprimorada e mais abrangente dentre todas, nem por isso é essencial ao procedimento intervencionista”.

Influenciado pelo Direito Econômico francês, Albino de Souza empreende um largo esforço para diferenciar planejamento de plano, explicar os procedimentos de elaboração do plano, as modalidades de plano, os atores envolvidos na elaboração

e execução do plano, a relação entre plano e o tempo, os âmbitos globais e locais de abrangência do plano. Dentro de uma perspectiva, o autor mineiro está convencido que a sistematização sobre o conhecimento sobre plano constitui um importante contributo para a consolidação do instituto no âmbito do discurso jurídico.

É bem verdade que a análise de Washington Peluso Albino de Souza não se reduz ao aspecto técnico. Para além de uma simples peça técnica já registrou em inúmeras passagens de sua vasta obra que o planejamento constitui um instrumento de superação de economias subdesenvolvidas. A implementação do planejamento resultaria na organização e racionalização de economias desiquilibradas. (SOUZA, 1971, p. 285).

Ainda sobre o instituto do planejamento, a obra “Planejamento Econômico e Regra Jurídica” (1978) de Eros Roberto Grau constitui uma referencial central da disciplina. No clássico texto de Grau, o planejamento é concebido como uma técnica de racionalização e coordenação com o objetivo de realização de fins e objetivos previamente definidos pelo Estado. O planejamento apresenta-se, então, como uma atividade-meio, ou seja, um instrumento que visa executar os objetivos estatais materialmente definidos em um plano (GRAU, 1978, p. 25).

Assim como Washington Albino, Eros Roberto Grau (1978) afasta-se de uma visão puramente tecnicista do planejamento. Para o autor, o planejamento constitui um instrumento imprescindível para a consolidação do processo de desenvolvimento nacional, independente de posições políticas ou ideológicas dos poderes constituídos. (GRAU, 1978, p. 12).

Em resumo, pode-se dizer que, ao longo do século XX, a investigação de grande parte da doutrina de Direito Econômico foi centrada nos estudos sobre as técnicas - diretas e indiretas - de intervenção do Estado na economia.

7.5.2 A Economia Plural e o reconhecimento da diversidade dos modos de coordenação do processo econômico

Uma leitura pluralista da economia, entretanto, apresenta uma perspectiva diferente. A agenda institucionalista de pesquisa pressupõe, em primeiro lugar, que os processos econômicos são complexos e plurais. Disso decorre abandonar a falsa dicotomia “Estado” ou “mercado” como únicos espaços de coordenação da

economia.

É bem verdade que a visão tradicional do Direito Econômico já percebia que a ordenação do processo econômico constitui um fenômeno complexo. Há tempos, Washington Peluso Albino de Souza (1980), por exemplo, já considerava a existência de múltiplas formas de intervenção, tais como a orientadora, a dirigida e a "combinada", ou "concertada". O fato é que, apesar de reconhecer a complexidade da coordenação da economia, a doutrina tradicional do Direito Econômico pouco investigou novas formas e mecanismos, formais e informais, de ordenação da economia.

Em um contexto de um processo econômico complexo, incerto e instável, como seria possível defender a alteração do modelo de organização dual (Estado versus mercado) para um modelo de múltiplas coordenações (policêntrico),?

Evidentemente, a Economia Política Institucional assume uma leitura diferente dos processos de coordenação da ação dos agentes econômicos na economia. A despeito da importância central do Estado e mercado como polos de organização da economia, as esferas de coordenação econômica se manifestam de múltiplas formas, procedimentos e métodos diferentes.

Evidentemente, o Estado continuará a configurar como o ator central no processo de coordenação da economia, pois tem atributos como coercibilidade e a possibilidade de manifestação, por meio de políticas públicas, de consensos coletivos. Ao mercado, por sua vez, a capacidade de descentralização da tomada de decisão, fluxos céleres de informação e inclinação para alocação de recursos de modo eficiente a partir de uma lógica mercantil.

Em uma Economia Plural, o modelo de coordenação da economia é essencialmente policêntrico razão da alta complexidade e incerteza do fenômeno econômico. Nesse sentido, a dualidade "Estado versus mercado" deve ser complementada - e não substituída - por um quadro mais ampliado de esferas e lógicas de atuação.

Nesse sentido, contra uma coordenação dicotômica entre Estado e mercado, proponha-se uma ordenação realizada por atores plurais que ensejará, necessariamente, a coexistência de múltiplas racionalidades e, consequentemente, novas formas e modelos de estratégias de ação. Em termos explícitos, as organizações do terceiro setor, as redes, os arranjos produtivos locais, as comunidades locais são alternativas - repita-se, não excludentes, mas

complementares - de coordenação da economia.

O sistema de coordenação policêntrico, entretanto, não pretende apenas incluir novos atores e esferas de coordenação. Trata-se, antes, de reconhecer a relevância de uma complementaridade institucional, ou seja, a coexistência de diferentes modelos e combinações de esferas de ação. De fato, a diversidade inerente ao sistema policêntrico está em admitir que a multiplicidade de alinhamentos entre as esferas de coordenação provocará novas estruturas de organização da economia.

Nesse novo quadro, as possibilidades de combinações institucionais entre os centros de coordenação são plurais:

a) Estado e terceiro setor;
b) mercado e terceiro setor;
c) comunidade e terceiro setor;
d) organizações internacionais e comunidade;
e) comunidade e Estado, dentre outros…

Para fins desse trabalho, pretende-se atribuir relevância ao centro de coordenação específico: as comunidades como atores coletivos, relativamente autônomo, aptos a contribuir com o processo policêntrico de coordenação da economia. Em termos específicos, as comunidades tradicionais podem ser consideradas como atores que não apenas são destinatários das políticas públicas, mas contribuem com a coordenação e a organização econômico-territorial.

Nesse sentido, o trabalho da institucionalista Elinor Ostrom (1990)[78] pode ajudar a compreender a interessante relação entre coordenação da economia, ação coletiva e recursos comuns. A proposta da autora deve ser entendida, entretanto, como o produto de um longo debate no seio das Ciências Sociais sobre a relação entre a natureza da ação coletiva e a gestão dos bens comuns ou públicos.

Nessa perspectiva, a “ação coletiva” e os “bens públicos” se apresentam como categorias analíticas que formam os pressupostos argumentativos apresentados pela nossa autora.

[78]Em 12 de outubro de 2009 Elinor Ostrom foi escolhida a primeira mulher a receber o Nobel da Economia.

A ação coletiva consiste em um objeto de estudo das Ciências Sociais - em especial, a Sociologia, a Ciência Política e a Economia - que resulta da reflexão sobre as condições pelas quais os atores individuais são motivados a agir em prol de um objetivo comum, ou seja, o modo como os sujeitos ou grupos atuam para preservar as finalidades compartilhadas entre todos.

Bens públicos, por sua vez, não são aqueles definidos de acordo com a dominialidade nos termos do regime de propriedade constitucional. No âmbito das Ciências Econômicas, o bem público é aquele que não são rivais (o uso do bem pelo sujeito A não inviabiliza outros múltiplos usos por B e C) e não excludente (as pessoas não são podem privar terceiros de utilizar o bem).

A questão fundamental que Elinor Ostrom (1990) se propõe a responder pode ser assim resumida: qual o modelo de gestão mais adequado de gestão dos bens de uso comum? Seria um modelo centrado exclusivamente em um aparato legislativo-burocrático de regulamentação e fiscalização ou, ao contrário, o mercado seria o modelo de governança mais eficiente na gestão dos recursos coletivos?

Ao longo dos anos, diversos autores buscaram compreender a complexa dinâmica sobre os bens comuns e a ação coletiva. Garrett James Hardin (1968), por exemplo, no clássico artigo “"*The Tragedy of the Commons*" apresenta a primeira tentativa de resposta para a questão.

A “tragédia dos comuns” é uma expressão criada por Hardin, em artigo publicado na Science em 1968. Garrett James Hardin foi um ecologista e professor da Universidade da Califórnia que concentrou suas investigações sobre a relação entre superpopulação e crise ambiental. Na tese da “tragédia dos comuns”, o autor explora um conflito imaginário: imaginemos um pasto comum na qual os criadores buscam manter o maior número possível de gados no espaço compartilhado. Partindo-se do pressuposto que cada criador adota uma lógica de maximização de utilidade individual, cada pecuarista deverá aumentar o número de gados com o objetivo de maximizar seus lucros. A tragédia se concretiza na medida em que todos os criadores buscam potencializar seus ganhos em um bem comum que se tornará escasso em razão da super-exploração.

A tese da “tragédia dos comuns” de Garrett James Hardin defende a hipótese segundo a qual, em um contexto de compartilhamento de bem natural, os usuários tendem a explorar ao máximo o recurso comum, uma vez que os benefícios são sempre individuais e os custos de degradação coletivizados. Ao longo prazo, os

recursos ambientais se esgotam em razão da busca pelo interesse próprio de cada usuário.

Torna-se evidente que a concepção teórica de Hardin adota como pressupostos a natureza moralmente egoísta do indivíduo (os usuários dos recursos maximizarão seus interesses) e determinista (a degradação dos recursos ambientais como consequência direta da ação individual de cada membro da comunidade).

E qual solução Hardin propõe para a solução envolvendo os pecuaristas da "tragédia dos comuns"?

A hipótese de Hardin é de que a única solução para a tragédia dos comuns é a escolha de um dos dois grandes pólos gravitacionais da economia: a privatização dos bens comuns ou a estatização e controle público. Explica-se melhor.

De um lado, a "tragédia dos comuns" poderia ser resolvida com a privatização, de modo que delimitação dos direitos de propriedade privada seria a única solução para evitar o esgotamento dos bens ambientais compartilhados por um comunidade. O resultado ótimo não passa via pela normatização e fiscalização do Estado, mas ampliação dos canais de mercado por meio da definição de direitos de propriedade privada. Nessa perspectiva, na qual o bem comum é diluído em partes individuais, a lógica de ação do usuário responde aos imperativos dos limites físicos de sua própria propriedade[79].

Doutro extremo, a solução para a "tragédia dos comuns" poderia ser a estatização. Trata-se do modelo denominado por Elinor Ostrom (1990, p. 8) como de Leviatã, segundo a qual a gestão dos recursos comuns dependeria de uma autoridade pública central, ou seja, a "presunção de que um Leviatã externo é necessário para evitar a tragédia dos comuns leva com que o governo central controle os recursos comuns." (OSTROM, 1990, p. 9)[80]. Trata-se do típico caso em que a solução para a gestão adequada dos bens ambientais consiste na intervenção estatal unilateral e vertical.

Ostrom buscará refutar, por meio de uma análise institucionalista, as propostas de Hardin. A hipótese levantada por Elinor Ostrom é que, de acordo com

---

[79] Obviamente, o modelo de privatização dos bens ambientais comuns possui problemas de várias ordens. No nível operacional, por exemplo, a alteração de um sistema compartilhado de gestão de um bem para um regime privado possui seus problemas de natureza prática. Assim, a lógica de privatização de um bem comum - como por exemplo a terra – pode não se aplicar a outros bens públicos (cita-se o caso dos recursos pesqueiros).

[80] "Presumption that an external Leviathan is necessary to avoid tragedies of the commons leads to that central governments control must natural resource systems

a constatação empírica, os modelos centrados exclusivamente em uma organização política central ou em um sistema de preços não resultam em uma gestão adequada dos recursos comuns ao longo do tempo. Ao contrário, a coordenação dos recursos comuns, orientada por um conjunto de padrões institucionais, pode se relevar mais exitosa, ao longo do tempo, caso seja organizada pela própria comunidade.

Para Elinor Ostrom (1990), a “propriedade comum” ou “regimes de propriedades comuns” são arranjos institucionais - isto é, as normas jurídicas (regras formais), bem como o modo como o grupo estabelece regras e compromissos entre seus membros (regras informais). Nesse sentido, a “propriedade comum” diz respeito ao modo como membros de uma comunidade dividem responsabilidades recíprocas sobre a gestão de um bem comum.

A grande contribuição de Ostrom foi evidenciar, empiricamente, a relevância de sistemas policêntricos de decisão em contextos de propriedades comuns. Em especial, as comunidades tradicionais são atores chaves no processo de desenvolvimento e reprodução local, na medida em que os agentes não são guiados apenas pelo auto-interesse, mas, ao contrário, obedecem também uma lógica da reciprocidade.

8 CONCLUSÃO

Ao lado da “razão”, “individualidade” e da “técnica”, o “desenvolvimento” constitui um dos principais legados da modernidade. O discurso desenvolvimentista, entretanto, carrega em seu DNA uma tensão constitutiva: de um lado, a ideia de que a emancipação do sujeito somente é possível por meio do progresso; doutro lado, este discurso do progresso/desenvolvimento, ao se autolegitimar como um discurso consensual e uniforme na sociedade moderna, torna-se promotor de práticas geradoras de ocultação e invisibilidade social.

A busca pela compreensão do desenvolvimento como uma categoria complexa e contraditória é condição para se refletir sobre a relação entre Direito e o Desenvolvimento econômico-social. Nesse sentido, deve-se admitir que as duas principais tradições que debateram o tema - o Direito Econômico e do movimento da *Law & Development* - se mostraram incapazes em aprofundar na obscura relação entre pluralidade, democracia e desenvolvimento econômico-social.

De certo modo, um dos objetivos da presente tese foi suprir essa lacuna na literatura.

A questão da relação entre desenvolvimento e as minorias releva-se extremamente dramática ao focarmos nos grupos e minorias tradicionais. Nesse sentido, a tese estruturou-se a partir de duas perguntas fundamentais:

a) Quais foram as especificidades e características do reconhecimento dos direitos econômicos das comunidades tradicionais?

A conclusão da presente tese é que ao longo dos últimos 25 anos, os direitos econômicos das comunidades tradicionais foram consolidados a partir do reconhecimento de uma dupla onda de institucionalização.

A primeira onda buscou garantir os direitos territoriais das comunidades tradicionais por meio da edição da Constituição da República 1988, bem como um conjunto de atos normativos que assegurassem o principal elemento de reprodução de tais comunidades: as terras e o território coletivo. Nesse sentido, ao longo da década de 80 e 90 do século XX, os direitos territoriais foram garantidos por meio da Constituição (caso dos indígenas e quilombolas) e legislação federal ambiental (o

caso de um vaso conjunto de grupos e comunidades extrativistas).

A segunda onda de institucionalização dos direitos econômicos diz respeito ao conjunto de políticas públicas que buscaram garantir instrumentos de promoção da cidadania política e emancipação econômica para um amplo grupo de comunidades. Trata-se de políticas públicas que garantiam o acesso ao crédito diferenciado, o apoio técnico, o mercado de compra governamental de produtos e serviços das comunidades tradicionais. Em regras, a segunda onda de institucionalização nasce logo no início da primeira década do século XX.

Evidentemente, a implementação das ondas de institucionalização dos direitos econômicos revelou-se extremamente complexa e contraditória. Conforme demonstrado ao longo do trabalho, a demarcação e titulação dos territórios constituem uma luta com resultados contestáveis, em razão do processo extremante moroso no Poder Executivo. Obviamente, a garantia do direito à terra das comunidades tradicionais significa um redesenho institucional do mercado de terras no Brasil, na medida em que o reconhecimento da propriedade coletiva tem como efeito a sua retirada imediata do âmbito mercantil.

No que se refere à segunda onda de institucionalização, os resultados não são menos contestáveis. Segundo os dados analisados na presente tese, as políticas públicas em geral, e o Plano de Aquisição de Alimentos (PAA) em particular, promove uma distribuição de recursos absolutamente desigual. Nesse contexto, torna-se relevante a expressão utilizada na tese, segundo a qual a forma assimétrica de distribuição de recursos promove “a invisibilidade dos invisíveis”, na medida em que cria novos graus de ocultação entre as minorias.

Apesar dos déficits listados, as ondas de institucionalização representaram (e representam) uma importante manifestação da promoção dos direitos humanos das comunidades e povos tradicionais.

Além do estudo das duas ondas de institucionalização, a tese buscou ainda questionar:

b) **Em que medida as ondas de institucionalização dos direitos econômicos das comunidades tradicionais não enseja a reconstrução dos pressupostos e fundamentos da ordem econômica constitucional?**

A institucionalização dos direitos econômicos das comunidades tradicionais representa a possibilidade de reconstrução dos pressupostos teóricos consolidados, ao longo do século XX, sobre a Constituição Econômica. De fato, a doutrina tradicional de Direito Econômico consolidada sobre o desenvolvimento não apresenta uma interpretação satisfatória acerca da relação entre a categoria "desenvolvimento" e os direitos econômicos das comunidades tradicionais. Trata-se de analisar em que medida os aportes teóricos do Institucionalismo Originário e da Economia Plural em Karl Polanyi podem viabilizar novas janelas hermenêuticas sobre a ordem econômica.

Nesse sentido, em primeiro lugar, a institucionalização dos direitos econômicos das comunidades tradicionais ajuda-nos a compreender que o fenômeno econômico não pode ser identificado como fenômeno mercantil. De fato, uma reconstrução dos pressupostos do Direito Econômico deve estar comprometida com a rejeição da identificação de todo do econômico como fenômeno exclusivamente mercantil.

Em segundo, o reconhecimento da pluralidade de atores econômicos. A visão reducionista que compreende a "empresa" e o "Estado" como único agentes econômicos deve ser abandonada imediatamente. Ao contrário, a ordem econômica deve admitir uma pluralidade de atores e, consequentemente, novas racionalidades e arranjos institucionais.

Em terceiro, para além do clássico conflito entre capital e trabalho, a ordem econômica deve estar aberta a novas formas de conflito. No caso das comunidades tradicionais, releva-se central a tensão entre a mercantilização e desmercantilização da terra.

Em quarto, a institucionalização dos direitos econômicos das comunidades tradicionais exige o reconhecimento da diversidade de níveis de coordenação do processo econômico. Para além dos dois pólos antagônicos de ação na economia – o pólo da eficiência privatizante e o pólo da primazia justeza social do Estado - deve-se admitir novos modelos de coordenação da economia. Em muitos casos, as comunidades tradicionais constituem atores centrais no processo de ordenação da dinâmica econômica da comunidade.

Em linhas gerais, o objetivo principal da tese consistiu em compreender em que medida grupos com especificidades étnicas, territoriais, culturais e econômicas

são legitimados a participar do processo de desenvolvimento. A principal conclusão é que o direito à participação no processo de desenvolvimento não significa a simples adesão ao modelo de progresso homogêneo, unilateral e ocidentalizado.

Ao contrário, o direito ao desenvolvimento das comunidades tradicionais consiste no reconhecimento da autonomia de escolher o modo, tempo e grau de adesão ao processo de reprodução social. Em outras palavras: a comunidade tradicional que adere ao modelo de consumo convencional esta exercendo o seu direito ao desenvolvimento; por outro lado, a comunidade que rejeita, em todo ou em parte, um modelo externo e reafirma a pretensão de garantir o respeito ao seu modo específico de reprodução social, também exerce seu direito ao desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor; HORKHEIMER, Max. **Dialética do esclarecimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986.

AGUILAR, Fernando. **Direito econômico:** do direito nacional ao supranacional. São Paulo: Atlas. 2009

ALBERTO, Luiz. **Projeto de Lei n.7447/2010**. Estabelece diretrizes e objetivos para as políticas públicas de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais. Disponível em: < http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/ fichadetramitacao?idProposicao=480122> Acesso em: 20 jan. 2015.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Terras de quilombo, terras indígenas, "babaçuais livres", "castanhais do povo", faixinais e fundos de pasto**: terras tradicionalmente ocupadas. 2. ed. Manaus: UFAM, 2008. (Tradição e ordenamento jurídico ;2)

ALMEIDA, Mauro W. Barbosa. Direitos à florestas e ambientalismos: seringueiros e suas lutas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 55, jun. 2004.

ALMEIDA, Vasco. **As instituições particulares de solidariedade social:** governação e terceiro sector. Coimbra: Almedina. 2011

ALVES, Giovani. Trabalho e reestruturação produtiva no Brasil neoliberal: precarização do trabalho e redundância salarial. **Revista katálysis**, Florianópolis, v.12 n.2 jul./dez. 2009.

AMARAL FILHO, Jair do. **A economia política do babaçu**: um estudo da organização da extrato-indústria do babaçu no Maranhão e suas tendências. São Luís: SIOGE, 1980.

ANDRADE, Maristela de Paula. Conflitos agrários e memória de mulheres camponesas. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v.15, n.2, maio/ago. 2007.

ANTUNES, Ricardo; ALVES, Giovanni. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. **Educação & Sociedade**, Campinas (SP), v. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago. 2004.

AOKI, Masahiko. Endogenizing Institutions and Institutional Changes. **Journal of Institutional Economics**, v. 3, Issue 1, p 1-31, April, 2007.

ARRUDA, Reinaldo. Populações tradicionais e a proteção de recursos naturais. **Ambiente & Sociedade**, v. 2, n.5, 2o sem. 1999.

ARRUTI, Jose Maurício. Quilombos. In: PINHO, Osmundo; SANSONE, Livio. (Org.). **Raça**: perspectivas antropológicas. Salvador, BA: EDUFBA, 2008.

BATALHA, Guillermo Bonfil. **El etnodesarrollo**: sus premisas jurídicas, políticas y de organizacion. América Latina: etnodesarrollo y etnocídio San José, Costa Rica: Ediciones Flasco, 1982.

BENTHAM, Jeremy**. Uma Introdução aos princípios da moral e da legislação**. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Editora Victor Civita, 1984.

BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista de informação legislativa**, v. 36, n. 142, p. 35-51, abr./jun. 1999.

BERCOVICI, Gilberto. Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais. São Paulo: Quartier Latin do Brasil. 2011a.

BERCOVICI, Gilberto. Política econômica e direito econômico. **Revista Pensar,** Fortaleza, v. 16, nº. 2, p. 562-588, jul./dez. 2011b.

BERCOVICI, Gilberto. **Furtado**: o direito econômico brasileiro e o desafio furtadiano. Evento de homenagem da Faculdade de Direito do Largo São Francisco ao professor Celso Furtado. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UrdbSEDoh-4>. Acesso em: 15 dez. 2014

BERMAN, Marshall. **Tudo que é sólido desmancha no ar**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

BRAGA, Ruy. Mediações institucionais e inovações metodológicas: a teoria da regulação e a formalização da dinâmica econômica histórica. **Sociedade e Estado,** Brasília, v. 17, n. 2, p. 429-454, dez. 2002.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 13 jan. 2015.

BRASIL. Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001. Regulamenta as disposições relativas ao processo administrativo para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 set. 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3912.htm> Acesso em: 14 jan. 2015.

BRASIL. Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 nov. 2003a. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm> Acesso em: 14 jan. 2015.

BRASIL. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007.Institui a Política Nacional de

Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 fev. 2007. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm> Acesso em: 14 jan. 2015.

BRASIL. Decreto nº 98.897, de 30 de janeiro de 1990. Dispõe sobre as reservas extrativistas e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 jan. 1990a. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D98897.htm> Acesso em: 14 jan. 2015.

BRASIL. Decreto nº 99.144, de 12 de março de 1990. Cria a Reserva Extrativista Chico Mendes. **Diário Oficial da União**, 1990c. Disponível em: < http://www.ibama.gov.br/resex/cmendes/opdecret.htm> Acesso em: 14 jan. 2015.

BRASIL. Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 01 jul. 1996. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1946.htm > Acesso em: 14 jan. 2015.

BRASIL. Decreto nº 7.775, de 4 de junho de 2012. Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 5 jul. 2012. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm > Acesso em: 14 jan. 2015.

BRASIL. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 26 ago. 2010. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm> Acesso em: 14 jan. 2015.

BRASIL. Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 jul. 2003b. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.696.htm> Acesso em: 14 jan. 2015.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 2 de julho de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 set. 2006. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm > Acesso em: 14 jan. 2015.

BRASIL. Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 dez. 1973. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm > Acesso em: 14 jan. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**.** Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 mar. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm> Acesso em: 20 jan.2015.

BRASIL. **Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990.** Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 abr. 1990b. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm> Acesso em: 14 jan. 2015.

BRASIL. Lei nº 8.171, de 17 de Janeiro de 1991**.** Dispõe sobre a política agrícola. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 mar. 1991. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8171.htm> Acesso em: 14 jan. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 jul. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm> Acesso em: 14 jan. 2015.

BOLAND, Lawrence. **The principles of economics:** some lies My Teacher Told Me. Routledge: New Ed edition, 1995.

BOLAND, Lawrence. **Critical economic methodology:** a personal odyssey. Routledge; New Ed edition, 1997

CALDAS, Jose Castro. **Escolhas e instituições:** análise econômica e simulação multiagentes. Oeiras, Portugal: Celta Editora, 2001.

CALDAS, José Castro; LOUÇÃ, Francisco. **Economia(s)**. Porto: Afrontamento. 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Brancosos e interconstitucionalidade**: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Canotilho e a Constituição dirigente**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador:** contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2. ed. Coimbra: Ed. Coimbra, 2001.

CASTRO. Josué. **Fome:** um tema proibido: últimos escritos de Josué de Castro. Organizado por Ana Maria de Castro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2003.

CAVALIERI. Marco Antônio Ribas. O surgimento do institucionalismo norte-

americano de Thorstein Veblen: economia política, tempo e lugar. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 22, n.1. abr. 2013.

CLARK, Giovani; CORREA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes de. Ideologia constitucional e pluralismo produtivo. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. Belo Horizonte, nº esp. em memória do Prof. Washington Peluso..., p. 265-300, 2013.

CARVALHOSA, Modesto. **A ordem econômica na Constituição de 1969**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972.

CHAMPLIN, Dell P; KNOEDLER, Janet T. Embedded economies, democracy, and the public Interest. **Journal of Economic Issues,** v. 38, n. 4. Dec. 2004.

CHESNAIS, François. A **mundialização do capital**. São Paulo: Xamã. 1996

COASE, Ronald. The nature of firm. **Economica**, New Series, v. 4, n. 16, p. 386-405, nov. 1937.

COASE, Ronald, The problem of social cost. **The Journal of Law and Economics**, v. 3, p. 1-44, Oct., 1960

COMMONS, John. **Legal foudations of capitalism.** New Brunswick: Transaction Publishers, 1924-1995.

COMMONS, John R. Institutional economics. **American Economic Review**, v. 21, p.648-657, 1931.

COMPARATO, Fábio Konder. O indispensável direito econômico. **Revista dos Tribunais (São Paulo)**, São Paulo, n.353, p. 14-26, mar. 1965.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/> Acesso em: 01 ago. 2014

CONCEIÇÃO, Octavio Augusto Camargo. As abordagens institucionalistas e a constituição de um núcleo teórico**.** In: SEMINÁRIO A SITUAÇÃO ATUAL DA MICROECONOMIA: UMA PERSPECTIVA METODOLÓGICA, 2000, Curitiba. **A Situação Atual da Microeconomia**: uma perspectiva metodológica, 2000.

CONCEIÇÃO, Octavio Augusto Camargo. Os antigos, os novos e os neo-institucionalistas: há convergência teórica no pensamento institucionalista?. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 19, n.36, p. 25-46, 2001.

CORDEIRO, Renata dos Reis. **Velhos conflitos em novas causas**: um estudo sobre processos de ambientalização nos discursos do Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu, no Maranhão. 2008. Dissertação (Mestrado)-Universidade Federal do Maranhão. Disponível em: <file:///C:/Users/Leo7hp/Downloads/Renata%20Cordeiro%20(1).pdf > Acesso em: 01 ago. 2014

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **Jurisdição constitucional democrática**. Belo Horizonte: Del Rey. 2004.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza; HERMONT CORRÊA, Gustavo. **O Ministério Público:** um super-herói em busca de responsabilidade. 2014 - Prelo

DEQUECH FILHO, David. Logics of action, provisioning domains, and institutions: provisioning institutional logics. **Journal of Economic Issues**, v. 47, p. 95-112, 2013.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana **O mito moderno da natureza intocada**. 4. ed. São Paulo: HUCITEC, 1999.

DOEHRING, Karl. **Teoria do Estado**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.(Coleção Del Rey internacional)

DURKHEIM, Emile. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Martins Fontes. 1999.

DUSSEL, Enrique D. **1492**: o encobrimento do outro : a origem do " mito da modernidade: conferências de Frankfurt . Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1993.

ELIAS, Paulo Eduardo. Reforma ou contra-reforma na proteção social à saúde. **Lua Nova**, São Paulo, n. 40-41, ago. 1997.

ENCONTRO NACIONAL DE COMUNIDADES TRADICIONAIS: UMA EXPERIÊNCIA NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL, 2006. Disponível em: < http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/PDF%20-%20I%20Encontro%20Nacional%20de%20Comunidades%20Tradicionais.pdf > Acesso em: 14 jan. 2015

ERUNDINA, Luiza. **Projeto de Lei Complementar 93 /2007**. Estabelece a criação do Segmento Nacional de Finanças Populares e Solidárias e dá outras providências. Disponível em: < http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=361065> Acesso em: 18 jan. 2015.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.
ESPING-ANDERSEN, Gosta. As tres economias politicas do Welfare State. **Lua Nova**, São Paulo , n.24 , p.85-116, set.1991.

FARJAT. Gérard. **Droit Economique**. Paris: Thémis Droit. Presses Universitaires de France. 1971.

FARJAT, Gérard. **Pour um droit économique.** Paris: Les Voices du Droit. Presses Universitaires de France. 2004

FEIJÓ, Ricardo Luis Chaves. A nova disciplina de sistemas econômicos comparados: uma proposta. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.28, n.1, p.116-135, mar. 2008.

FERNANDEZ, Ramón Vicente Garcia; PESSALI, Huáscar Fialho. **Oliver Williamson e a construção da retórica da Economia dos Custos de Transação**: história do pensamento econômico como retórica da economia dos custos de transação. São Paulo. Ed. 34

FERNANDEZ, Ramón Vicente Garcia. Teoria dos custos de transação e perspectivas evolucionistas: haverá elementos para um programa de pesquisa pluralista?. In: SEMINÁRIO BRASILEIRO SOBRE A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL, 1, 1998. São Paulo. **Anais**... São Paulo: [s.ed.], 1998.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. A evolução da ordem econômica no direito constitucional brasileiro e o papel das agências reguladoras. **Revista da AGU**, Brasília, v.6, n.13 , p.89-114, ago. 2007.

FIORI, José Luís. Estado do bem-estar social: padrões e crises. PHYSIS: **Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, 1997.

FONSECA, Pedro C. Dutra; MONTEIRO, Sérgio Marley Modesto. O estado e suas razões: o II PND. **Revista de Economia Política (São Paulo)**, São Paulo, v.28, n.1 , p. 28-46, mar. 2008.

FORGIONI, Paula A. Análise econômica do direito: paranóia ou mistificação. **Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro**, v*.* 44, n. *139*, p. 242-256, jul./set., 2005.

FOUCAULT, Michel. **O que é a crítica? [Crítica e Aufklärung].** Disponível em: < http://portalgens.com.br/portal/images/stories/pdf/critica.pdf> Acesso em: 12 jan. 2015.

FOUCAULT, Michel. Qu'est-ce que la critique? Critique et Aufklärung. Bulletin de la Société française de philosophie*,* v. 82, nº 2, p. 35-63, Avr./Juin. In: CONFERÊNCIA PROFERIDA, 27 maio 1978. Tradução de Gabriela Lafetá Borges e revisão de Wanderson Flor do Nascimento.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho; SILVA JÚNIOR, J. T. Bancos Comunitários de Desenvolvimento. In: HESPANHA, Pedro et al. (Org.) **Dicionário a outra economia.** Coimbra: Centro de Estudos Sociais de Coimbra, 2009.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho; SILVA JUNIOR, Jeová Torres. Bancos Comunitários de desenvolvimento. In: CATTANI, Antonio David et al. (Coord.). **Dicionário internacional da outra economia.** Coimbra: Almedina, 2009.

FRASER, Nancy. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. **Lua Nova**, São Paulo, n. 77. 2009

FUKUYAMA, Francis. **The end of history and the last man**. New York: The Free Press. 1992.

FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento**: enfoque histórico-estrutural. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GALBRAITH, John Kenneth. **A sociedade afluente**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1972. (Economia e administração).

GALBRAITH, John Kenneth. **O novo estado industrial**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Os Economistas).

GALBRAITH, John Kenneth. **A economia e o objetivo publico**. São Paulo: Martins, 1975.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. 2.ed. São Paulo: Ed Unesp, 1991.

.

GRANOVETTER, Mark (1985), "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness", **The American Journal of Sociology**, 91(3),

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

GRAU, Eros Roberto. **Elementos do direito econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1981.

GRAU, Eros Roberto. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1978.

GUEDES, Sebastião. Lei e ordem econômica no pensamento de John R. Commons. **Revista. Economia Política**. vol.33 no.2 São Paulo Apr./June 2013

HABERMAS, Jurgen. **O Discurso filosófico da modernidade**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2002.

HALL, Peter A; SOSKICE, David (Ed.).**Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage**. Oxford: University Press, 2001.

HARDIN, Garrett James. **The Tragedy of the Commons. Science**, New Series, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, Dec. 13, 1968.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna.** 14. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

HEILBRONER, Robert L. **Introdução à história das idéias econômicas:** grandes economistas. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1974.

HODGSON, Geoffrey M. **Economia e instituições:** manifesto por uma economia institucionalista. Oeiras: Celta. 1994.

HODGSON, Geoffrey M. **Economia e Evolução:** o regresso da vida à teoria econômica. Oeiras: Celta Editora. 1997

HODGSON, Geoffrey M. What are institutions. **Journal of economics ISSUES**. v. 15, n. 1, March, 2006.

HODGSON, Geoffrey John R. Commons and the Foundations of Institutional Economics. **Journal of economics ISSUES**. Vol. 37, n.3, September, 2003.

KANT, Immanuel. Resposta à pergunta: o que é esclarecimento? *In:* KANT, Immanuel. *Textos seletos*. Tradução de Floriano de Souza Fernandes. Petrópolis: Vozes, 1985.

KAPP, K. William. **Los costes sociales de la empresa privada.** Barcelona: España: Ediciones Oiko-Tau, 1966.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão**. Rio de Janeiro: Campus, 2012.

KLEIN, Joel Thiago**.** A resposta kantiana à pergunta: que é esclarecimento? ***ethic@***, Florianópolis v. 8, n. 2, p. 211- 27, dez. 2009.

KLEIN, Naomi. **A doutrina do choque**: a ascensão do capitalismo do desastre. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. 2008.

LÁPTEV. L. **Derecho económico**. Editorial URSS: Progreso Moscú, 1983.

LATOUCHE, Serge. **Pequeno tratado do decrescimento sereno.** São Paulo: Editora WMF, 2009

LAUBADÉRE, André de. **Direito público econômico**. Almedina: Coimbra. 1985

LAVILLE, Jean-Louis. Economia Plural. In: CATTANI, Antonio David et al. (Coord.). **Dicionário internacional da outra economia.** Coimbra: Almedina, 2009.

LEITE, I. B**. Os quilombos no Brasil:** questões conceituais e normativas. **Etnografia,** v.4, n. 2, p. 333-354, 2000.

LÉVINAS, Emmanuel. **Humanismo do outro homem**. Tradução de Pergentino S. Pivatto. Petrópolis: Vozes. 1993

LÉVINAS, Emmanuel. **Totalidade e infinito.** Tradução de José Pinto Ribeiro. Lisboa: Edições 70, 1980. (Biblioteca de Filosofia Contemporânea).

LIPSEY, Richard; CARLAW, Kenneth I.; BEKAR, Clifford. **Economic Transformations:** general purpose technologies and long term economic Growth. USA: Oxford University Press, 2006.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. **Pluralismo epistemológico e modernidade in direito à diversidade e estado plurinacional**. Belo Horizonte: Arraes Editores. 2012.

MALINOWSKI, Bronislaw. **Os argonautas do Pacífico Ocidental.** São Paulo: Abril Cultural, 1976.

MARTINS. José de Souza. A reforma agrária no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. Tempo Social, São Paulo, v. 15, n. 2, nov. 2003.

MARX, Karl. **Critica da filosofia do direito de Hegel**. São Paulo: Boitempo. 2013

MARX, Karl. **Para a crítica da economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1999. (Coleção Os pensadores).

MARX, Karl; ENGELS, Frederich. **Manifesto do partido comunista.** 10. ed. São Paulo: Global, 2006. (Universidade popular)

MARQUES, Maria Manuel Leitão; GONÇALVES, Maria Eduarda. Santos, António Carlos dos. **Direito económico**. 5. ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2010.

MARTINE, George. A trajetória da modernização agrícola: a quem beneficia? **Lua Nova**, São Paulo, n.23, mar. 1991.

MATTHAEI, Julie. Más allá del hombre económico: crisis económica, economía feminista, y la economía solidaria. **Revista Venezolana de Economía Social,** n. 19, Enero-Junio, 2010.

MAUCOURANT, Jérôme. **Descubrir Polanyi**. Barcelona: Edicions Bellaterra. 2006.

MELLO, Hidelte Pereira de; CASTILHO, Marta. Trabalho produtivo no Brasil: quem faz?. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1p. 135-158, jan./abr. 2009.

MENGER, Carl. **Princípios de economia política**. São Paulo: Abril Cultura, 1983. (Coleção Os Economistas).

MIRANDA, Ary Carvalho de; MOREIRA, Josino Costa; CARVALHO, René de. PERES, Frederico. Neoliberalismo, uso de agrotóxicos e a crise da soberania alimentar no Brasil. **Ciência Saúde Coletiva,** Rio de Janeiro v.12 n.1, jan./mar. 2007.

MOREIRA, Vital. **A ordem juridica do capitalismo**. Coimbra: Centelha. 1973.

NASCIMENTO. Elimar Pinheiro do. Notas a respeito da Escola Francesa da Regulação. **Revista de Economia Política**, v. 13, n. 2, abr./jun. 1993.

NEALE, Walter C. Karl Polanyi and american institucionalism: a strange case of convergence. In: POLANYI-LEVIT, Kari (Org.). **The life and work of Karl Polanyi.** Montreal e Nova York: Black Rose Book, 1990.

NEVES, Erivaldo Fagundes. Sesmarias em Portugal e no Brasil. Politeia; **História e Sociologia,** Vitória da Conquista, v. 1, n. 1, p. 111-139, 2001.

NEVES, Vítor. A análise dos custos sociais em Ronald Coase e K. William Kapp: duas perspetivas sobre a Economia e a interdisciplinaridade. In: NEVES, Vitor; KERSTENETZKY, Célia (Org.). **Economia e interdisciplinaridade(s).** Coimbra: Centro de Estudos Sociais e Almedina, 2012. p.125-147.

NEVES, Vitor. A análise dos custos sociais em Ronald Coase e K. William Kapp: duas perspetivas sobre a Economia e a interdisciplinaridade. In: KERSTENETZKY,

Celia Lessa; NEVES, Vitor. (Org.). **Economia e** interdisciplinaridade(s). Coimbra: Edições Almedina, 2012. p.125-147.

NEVES, Vitor; CALDAS, José Castro. **A economia sem muros**. Coimbra: Centro de Estudos Sociais e Almedina, 2010.

NEVES, Vitor; KERSTENETZKY, Célia. **Economia e interdisciplinaridade(s).** Coimbra: Centro de Estudos Sociais e Almedina, 2012.

NORTH, Douglas C. Desempenho econômico através do tempo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 255, p. 13-30, set./dez. 2010.

NORTH, Douglas C. **Institutions, institutional change and economic** performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990

NUNES, Avelãs. **Uma volta ao mundo das idéias econômicas:** será a economia uma ciência? Coimbra: Almedina. 2008.

NOZICK, Robert. **Anarquia, Estado e utopia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. 1974.

OFFE, C. Dominação de classe e sistema político: sobre a seletividade das instituições políticas. In: OFFE C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p.140-177.

OLSON, Mancur. **The logic of collective action**: public goods and the theory of groups. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção n° 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT / Organização Internacional do Trabalho. Brasília: OIT, 2011. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/baixaFcdAnexo.do?id=3764> Acesso em: 14 jan. 2015.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons:** the evolution of instituions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PARADA. Jairo J. Economía institucional original y nueva economía institucional: semejanzas y diferencias. **Revista Economía Institucional,** Bogotá, v.5, n.8, June, 2003.

PARADA, Jairo J. **Instituciones, desarrollo y regiones:** el caso de Colombia. Barranquilla, Colombia: Universidad del Norte Editorial, 2011.

PASQUINO, Gianfranco. Revolução. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: UnB, 2007.

PEREIRA, Luiz C. Bresser. Estratégia nacional e desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 102, p. 203-230, abr./jun. 2006.

PIGOU, Athur Cecil. **The economics of welfare**. 4th ed. London: Macmillan, 1920.

Online Library of Liberty - A collection of scholarly works about individual liberty and free markets. Disponível em: < http://oll.libertyfund.org/titles/1410 > Acesso em: 14 set. 2014.

POLANYI, Karl. **A grande transformação:** as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Elsevier. 2012a.

POLANYI, Karl. **A subsistência do homem e ensaios correlatos**. Rio de Janeiro: Contraponto Editora. 2012b.

PORTUGAL, Silvia. **Famílias e redes sociais:** ligações fortes na produção de bem-estar. Coimbra: Almedina, 2014.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**: colônia. São Paulo: Brasiliense, 2000. (Grandes Nomes do Pensamento Brasileiro).

REIS, José. **Ensaios de economia impura**. Almedina: Coimbra. 2009. (Série Conhecimento e Instituições do Centro de Estudos Sociais).

REIS, José. Estado e mercado: uma perspectiva institucional e relacional. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 95, p. 11-34, 2011.

REIS, José. O institucionalismo económico: crónica sobre os saberes da economia: notas econômicas. **Revista da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra**, n. 11, p. 130-149. 1998.

RIAIN, Séan O. Time-Space Intensification: Karl Polanyi, the Double Movement, and Global Informational Capitalism. **Theory and Society**, v. 35, n. 5/6, Dec. 2006.
RICARDO, David**. Princípios da economia política e tributação.** São Paulo: Nova Cultura. 1996.

RODRIGUES, João et al. **A crise, a troika, e as alternativas urgentes.** Lisboa: Tinta da China, 2013.

RUTHERFORD, Malcolm. Institucional economics: then and now. **Journal of Economics Perspectives**, v.15, n. 3, p. 173-194, Summer, 2001.

RUTHERFORD, Malcolm. Science and social control: the institucionalist movement in american economics, 1918-1947. **Erasmus Journal for Philosophy and economics**, v. 3, Issue 2, p. 47-71. Autumn, 2010. Disponível em: <htpp://ejpe.org/pdf/3-2-art-3.pdf> Acesso em: 14 jan. 2014

RUTHERFORD, Malcolm. **The institutionalist movement in american economics:** 1918-1947. New York: Cambridge University Press, 2011.

SACHS, Ignacy. **Ecodesenvolvimento**: crescer sem destruir. São Paulo: Editora Vértice, 1985.

SALGADO, Juan Manuel. **Convenio 169 de la OIT sobre pueblos Indígenas:** comentado e anotado. Neuquén: EDUCO - Universidad Nacional del Comahue,

2006.

SÁNCHEZ, Arturo Lahra. La critica de la economía de mercado en Karl Polanyi: el análisis institucional como pensamiento para la acción. **Centro de Investigaciones Sociologicas**, n. 86, Apr-Jun. 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 79, p. 71-94, nov. 2007.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Semear outras soluções**: Os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais. São Paulo: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, Boaventura de Souza. Um discurso sobre as ciências na transição para uma ciência pós-moderna. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 2, n. 2, maio./ago. 1995.

SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL. Programa Brasil Quilombola Diagnóstico de Ações Realizadas - jul. 2012. Disponível em: < http://www.seppir.gov.br/destaques/diagnostico-pbq-agosto> Acesso em: 14 jan. 2015.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte burguesa**: qu'est-ce que lê tiers état?. Tradução de Norma Azevedo; organização e introdução de Aurélio Wander Bastos. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001.

SMITH, Adam. An **inquiry into the nature and causes of the wealth of Nations**. Indianapolis: Liberty Classics, 1981. v.1-2.

SOUZA, Washington Peluso Albino de **Direito econômico**. São Paulo: Saraiva, 1980.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Direito economico e economia politica**. Belo Horizonte: Prisma, 1971. 2v.

SOUZA, Washington Peluso Albino de **Lições de direito econômico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. O princípio da “ambiguidade” na configuração legal da ordem “econômica”. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, belo Horizonte, v.8, n. 21, 1956.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico.** São Paulo: Ltr, 2005.

SOUZA, Washington Peluso Albino de; CLARK, Giovani. **Questões polêmicas de direito econômico.** São Paulo: LTr, 2008.

STANFIELD, J. Ron. The Institutional Economics of Karl Polanyi. **Jornaul of Economic** ISSUES, v. 14, n. 3, Sep. 1980

STRAUSS, David A. **The living Constitution**. New York: Oxford University Press. 2010.

STREECK, Wolfgang. Markets and peoples: democratic capitalism and European Integration. **New Left Review**, v. 23, p. 63-71, Jan./Feb. 2012.

STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado.** Lisboa: Actual Editora, 2013.

TIAN, Guoqiang. Property, rights and the nature of chinese collective enterprises. **Journal of Comparative Economics**, n. 28. p. 247-268, 2000.
TUVESON, Ernest. Progresso. In: OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, T. B. **Dicionário do pensamento social do século XX.** Rio de Janeiro: J. Zahar, 1996.

VEBLEN, Thorstein. Why is economics not an evolutionary science. **The Quarterly Journal of Economic**s, v. 12, 1898.

VEBLEN, Thorstein. The preconceptions of economics science III. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 14, n.2, p. 240-269, 1900.

VEIGA, José Eli da. A condição biofísica do desenvolvimento (apresentação à edição brasileira de decrescimento, Georgescu-Roegen). In: GRINEVALD, Jacques; RENS, Ivo (Org.). **O decrescimento**: entropia, ecologia, economia. São Paulo: SENAC, 2012. p. 9-14.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável:** o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

VERDUM, Ricardo. El indigenismo brasileño en tiempos de multiculturalismo. **Alteridades**, México, v. 18, n. 35, Enero-Junio, 2008.

VIDIGAL, Geraldo de Camargo. **Teoria geral do direito econômico**. São Paulo: RT. 1977.

WALRAS, Léon**. Compêndio dos elementos de economia política pura**. São Paulo: Nova Cultura, 1996. (Os economistas).

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Universidade de Brasília, 2003.

WEBER, Max. **Economía y sociedad.** México: Fondo de Cultura Económica, 1964.

WILLEMS, Emílio. **Instituições.** In: DICIONÁRIO de Sociologia. Porto Alegre: Globo, 1950.

WILLIAMSON, Oliver Eaton **Markets and Hierarchies:** analysis and antitrust implications. New York : Free Press, 1975.

WILLIAMSON, Oliver Eaton. **The economic institutions of capitalism:** firms, markets, relational contractin. Londres: Macmillan, 1985.

WILLIAMSON, Oliver Eaton. Human actors and economic organization. **Quaderni,** n. 247, mar. 1999.

WILLIAMSON, Oliver Eaton. The lens of contract private. **The American Economic Review**, v. 92, n. 2, May, 2002.

ZANATTA, Rafael A. F. Desmistificando a law & economics: a receptividade da disciplina direito e economia no Brasil. **Revista dos Estudantes de Direito da UnB**, Brasília, n. 10, p. 25-53, 2012.

ANEXO A - Introdução a um Quase-Manifesto visando o auto-reconhecimento de uma Economia política institucionalista

O texto a seguir tem um estatuto um pouco particular [1]. Propriamente falando, não é o manifesto de uma escola de pensamento em ciência econômica, e menos ainda de uma determinada escola econômica; tampouco é uma proclamação de bons sentimentos éticos, ideológicos ou políticos, nem uma chamada à criação de uma enésima organização de economistas insatisfeitos pelo estado da ciência econômica dominante. É um escrito modesto que tem, porém, uma ambição não desprezível: mostrar como numerosos economistas que não se reconhecem no que se costuma denominar o modelo padrão em economia – que rege o ensino da economia em quase todo o mundo - compartilham efetivamente um conjunto de teorias e teses para além da diversidade de suas trajetórias, escolas de pensamento, culturas ou localização geográfica. Uma vez enunciadas, essas teses tornam evidente quão pobre e antiquado é este paradigma padrão no plano científico [2]. Este quase-manifesto se propõe a tornar visível e consciente o consenso mínimo latente em todos os economistas que se sentem minoritários, dominados e isolados em sua universidade, seu laboratório ou sua instituição (Banco Mundial, FMI ou OCDE, por exemplo). Em conseqüência, seu desafio é demonstrar quão desejável e possível é uma mudança importante no ensino da ciência econômica e na definição de enunciados legítimos no seio da disciplina. De fato, a força, aparentemente irresistível, do paradigma padrão não reside tanto em sua própria potência, mas nas divisões de seus críticos, os quais têm dificuldades para reconhecer quanto têm em comum e que vai muito mais além do paradigma padrão.

Para entender bem o estatuto deste texto - deste manifesto que não o é - é necessário explicar brevemente as condições e a história de sua redação. Procede de circunstâncias ao acaso no início do recrutamento dos estudantes de doutorado e da formação das alianças intelectuais internacionais. Em nome da Fundação Unirule, um ex-estudante de Olivier Favereau - co-fundador e animador da escola das convenções - o convidou a apresentar na China, no mês de abril de 2005, as investigações franceses em economia institucionalista. Preocupado com o pluralismo, este ofereceu juntar-se à Eric Brousseau - um dos principais representantes franceses e europeus da escola neoinstitucionalista -, à Robert Boyer

– fundador e porta-voz mais conhecido da escola da regulação - e a mim [3] em nome da escola anti-utilitarista do MAUSS.

Durante este encontro franco-chinês de economia institucionalista, um professor de ciência econômica da universidade de Pequim, coincidindo amplamente com o que estávamos dizendo, ajuizadamente nos alentou a dar mais ênfase ao que compartilhávamos que ao que nos dividia e a apresentar nossas convergências teóricas manifestas segundo a bandeira - como o propunha - da uma Economia Política Francesa.

Nos pareceu boa a idéia, ao menos para nossa comum apresentação no estrangeiro, e decidimos escrever nesse sentido um pequeno texto dirigido à nossos novos amigos chineses. Não obstante, ninguém teve a coragem de trabalhar concretamente nisto.

Por outra casualidade comparável, em início do verão de 2006, novamente convidados pela fundação Ghanesa, fomos à Indonésia, onde altos responsáveis políticos e econômicos se encontravam traumatizados pela considerável deterioração das reformas impostas à seu país pelo FMI em 1996, e se preocupavam em limitar a conseqüente hegemonia do paradigma padrão em seus departamentos de ciência econômica. Então, nos convidaram a apresentar esta Economia Política Francesa: esperavam encontrar nesta alguns recursos que lhes permitissem poder afrouxar o domínio do pensamento único.

Desta vez, um de meus ex-estudantes me propôs ser o mediador desses encontros. Durante uma apresentação prévia, expliquei que não tínhamos unicamente diferenças, mas também compartilhávamos algumas teses fundamentais. Alentado pelo acordo sobre este ponto manifestado por E. Brousseau, R. Boyer e O. Favereau, escutei muito atentamente suas distintas intervenções e rapidamente redigi uma primeira versão em inglês (ou melhor, em franco-inglês) do quase-manifesto que se pode ler aqui e que tentava fixar nossos pontos centrais de acordo, deixando de lado as singularidades e as idiossincrasias de cada uma das quatro escolas. Meus três companheiros de viagem emitiram várias sugestões: O. Favereau modificou ou completou certas formulações; R. Boyer deu seu aval de princípio geral para uma difusão desse texto no estrangeiro, de certa forma a título de folheto publicitário; E. Brousseau compartilhou essa proposta, mais ainda propunha voltar a este texto mais detalhadamente. Em resumo, e é preciso sinalizá-lo, nenhuma das propostas contidas em tal manifesto encontrou uma oposição

teórica declarada de parte de algum dos membros deste ocasional grupo de quatro, ainda que alguns, em especial E. Brousseau, duvidem de seu alcance e da oportunidade de apresentá-lo sob esta forma, e ainda que, certamente, todos creiam necessário avançar e aprofundar mais. Sem dúvida, quando se conhece a força das diferenças proclamadas entre os partidários dessas distintas escolas em outros lados, o estabelecimento desse consenso mínimo teórico por si só é apreciável e justifica um otimismo razoável. A dominação mundial do paradigma padrão não se deve mais à divisão e à dispersão de seus múltiplos opositores e às disputas nas quais eles se esgotam que à sua própria consistência científica? Não obstante, por quê ater-se à muito duvidosa idéia de uma Economia Política "Francesa"? Efetivamente, nada do que segue é específicamente francês. Ao menos no que diz respeito ao pano de fundo. A aposta desse quase ou suposto-manifesto é que podem reconhecer-se nele todos aqueles que, de uma ou outra forma, estariam dispostos a reivindicar uma Economia política institucionalista, denominação que logo consideramos a mais justa e consensual. Além disso, se o desafio consistia e continua consistindo em relaxar o domínio que, em todo o mundo, exerce sobre as mentes o modelo econômico padrão - com as conseqüências econômicas, políticas, éticas e sociais que implica - então era importante buscar o aval de outras escolas e correntes de pensamento fora das fronteiras do hexágono. Antes de multiplicar as assinaturas, em um primeiro momento nos pareceu ajuizado obter a adesão e as assinaturas de algumas das personalidades científicas representativas de diversas escolas ou correntes relevantes fora do campo da economia padrão. Este objetivo obteve certo êxito. Certamente, ninguém concorda em tudo, porém nenhum signatário desejou impor suas próprias formulações em detrimento do equilíbrio do conjunto. Isto atesta suficientemente a realidade e a generalidade do acordo que pressentíamos a respeito do núcleo comum de um paradigma não-padrão em ciência econômica, assim como a utilidade de torná-lo consciente e explícito e, portanto, compartilhado.

A. C.

Aos quatro membros do núcleo inicial - E. Brousseau, R. Boyer, A. Caillé e O. Favereau - se agregaram os seguintes integrantes que pertencem à disciplina econômica ou a partes da sociologia econômica:

- Samuel Bowles, animador do Research Network on Inequality and Economic Performance (Mac Arthur Foundation)
- David Colander, ex-presidente da Eastern Economic Association e vice-presidente da History of Economic Thought Society
- Jose Luis Coraggio, animador da escola argentina de economia social e solidária
- François Eymard-Duvernay, co-fundador da escola das convenções
- Peter Hall, animador da escola da variedade dos capitalismos
- Gefffrey Hoddgson, economista institucionalista, animador da Evolutionary Political Economy
- Marc Humbert, animador da PEKEA, Political and Economic Knowledge on Economic Activity, ONG apoiada pela ONU
- Ahmet Insel, professor na universidade Galatasarai d'Istambul e na universidade de Paris I, co-fundador do MAUSS
- Philippe d'Iribarne,
- Stephen Marglin, animador da escola dos Radical Economists norte-americanos,
- Ronen Palan, animador da International Political economy,
- Margie Mendell e Kari Polanyi-Levitt, co-presidentes do Instituto Internacional Karl Polanyi,
- Paul Singer, economista, Secretário de Estado da economia solidária no Brasil

E, do lado da sociologia econômica:

a) Jens Beckert, diretor do Max Planck Institut für Sozialforschung;
b) Mark Granovetter, principal inspirador da Nova sociologia econômica;
c) Bob Jessop, professor de sociologia na universidade de Lancaster;
d) Jean-Louis Laville, animador da escola da economia solidária;
e) Philippe Steiner, co-diretor do GDR sociologia econômica;
f) François Vatin, co-diretor do GDR sociologia econômica;
g) Viviana Zelizer, uma das principais representantes da Nova sociologia econômica.

Seguindo esses passos, pedimos agora a todas as pessoas, economistas ou sociólogos da economia, que estejam de acordo com este quase-manifesto que o façam saber através da página web da revista L'Économie Polítique (vinculada à

revista Alternatives Économiques), a qual centraliza as assinaturas e as adesões. Se, como o esperamos, centenas, e talvez milhares de economistas, manifestam seu apoio a esta forma de se conceber a ciência econômica, é possível esperar um conjunto de efeitos positivos no ensino da disciplina e nas práticas de investigação.

RUMO A UMA ECONOMIA POLÍTICA INSTITUCIONALISTA

INTRODUÇÃO

Quando se trata de expor os grandes traços do que é ou poderia ser um enfoque não-padrão e não ortodoxo da economia, e sobre essa base deduzir algumas conclusões de política econômica, observa-se que as diferenças entre as distintas escolas econômicas não-padrão são muito menos importantes que seus pontos em comum. Aqui, tentamos esclarecer, explicitar e registrar as principais linhas de convergência que vinculam as diferentes abordagens não-padrão da economia, sem subestimar os problemas teóricos e conceituais que subsistem e que deverão enfrentar proximamente. A hipótese subjacente - que também é um programa de investigação - é que, unicamente sob a bandeira de uma economia política institucionalista, as distintas escolas de uma ciência econômica não-padrão têm uma possibilidade de encontrar e entender plenamente o que acontece a sua unidade potencial. De fato, numerosos economistas ortodoxos poderiam coincidir com muitos dos discursos que se enunciam mais adiante. Então, agreguemos que este programa não-padrão não se pensa como uma alternativa frontal à ciência econômica padrão, mas como o esboço de uma perspectiva geral necessária à boa compreensão da maior parte dos progressos analíticos realizados pela ciência econômica padrão.

A. PRINCÍPIOS GERAIS

I. Economia política versus Ciência econômica

Há duas principais maneiras distintas de ser um economista e de praticar a análise econômica. Historicamente, a primeira foi a da economia política. A segunda se apresenta com o rótulo de ciência econômica. Consideramos que cabe

reconhecer na primeira uma prioridade e uma superioridade de princípio sobre a segunda; vale dizer que a ciência econômica não deve se pensar como uma ciência mecânica ou matemática (ainda que as matemáticas possam vir a desempenhar um importante papel), mas como uma disciplina estreitamente vinculada à ciência social geral e à filosofia moral e política. Percebida desta forma, a economia política se apresenta como um ramo da filosofia política, a qual nada mais é que a forma mais geral de ciência social. E, corretamente interpretada, a ciência econômica tem sentido apenas se for considerada como o momento analítico da economia política.

2. Um institucionalismo político

Quase todas as distintas escolas não-ortodoxas podem denominar-se institucionalistas, pelo menos se se entende o institucionalismo em um sentido amplo e não muito determinado (hoje em dia, o que se conhece com o nome de neoinstitucionalismo é um segmento desta ampla escola institucionalista). De modo muito geral, o que atualmente subsiste da grande tradução e da inspiração da economia política clássica se expressa sob a forma de propostas institucionalistas. Portanto, a aliança entre economia política e institucionalismo é natural. A proposta central do institucionalismo é que nenhuma economia pode funcionar sem um marco institucional apropriado. As condições de um bom funcionamento da economia residem tanto na existência de um sistema institucional geral claramente definido como na dinâmica de conjunto da sociedade civil. Ou, mais brevemente, as instituições são importantes e devem ser postas à serviço da vitalidade e a criatividade da sociedade. As diferenças entre os diversos institucionalismos procedem das maneiras distintas de analisar este contexto institucional (segundo se acentua a cultura, o direito, o Estado etc.) e sua origem (mais ou menos sincrônica ou diacrônica, individual ou coletiva etc.). Uma economia política institucionalista (EPI) não separa a análise dos mercados da reflexão sobre o pano de fundo político e ético de uma economia. Mais precisamente, não crê que seja possível analizar:

a) 1º) primeiro o mercado ou a economia; e
b) 2º) unicamente depois, as instituições necessárias a seu bom funcionamento. Ao contrário, crê que as instituições econômicas estão tão estreitamente misturadas com normas políticas, jurídicas sociais e éticas, e que se devem

estudar e pensar ao mesmo tempo. O político - em um sentido diferente ao das políticas econômicas - é o lugar ou o momento no que esta imbricação encontra sua forma.

3. Um institucionalismo situado

Por esta razão, os conceitos teóricos gerais de uma economia política institucionalista, assim como as conclusões práticas que se podem tirar deles, não podem ser puramente especulativos. Não se podem aplicar em qualquer lugar e em qualquer momento sem que se leve em consideração o contexto histórico e social no qual uma economia específica está encaixada. Se seus conceitos são necessariamente abstratos, tais como o são todos os conceitos, jamais são "hipostasiados".

B) PRINCÍPIOS TEÓRICO, TESES E RESULTADOS

POSIÇÕES CRÍTICAS

4. Além do paradigma padrão e estendido

Todas as escolas institucionalistas são críticas tanto das hipóteses básicas relativas ao homo economicus (informação perfeita, racionalidade maximizadora, paramétrica e egoísta) como da teoria clássica do equilíbrio geral que afirma que a livre coordenação entre os agentes conduz espontânea e automaticamente a um ótimo econômico. Não vale a pena insistir neste ponto. O que se pode denominar paradigma padrão estendido, que se apóia massivamente na teoria dos jogos e na idéia de uma racionalidade estratégica - i.e., que o agente econômico não calcula a utilidade que pode obter de seu consumo de bens e serviços, mas a que pode obter de sua defecção ou de sua cooperação com outros agentes econômicos – mostra que só é possível lograr coordenações locais e equilíbrios sub-ótimos. Não obstante, de fato, tais equilíbrios são puramente tautológicos. Uma economia política institucionalista explica que nenhuma cooperação viável e duradoura pode ser obtida e estruturada unicamente através da racionalidade instrumental, seja paramétrica ou

estratégica. Para ser efetiva, toda coordenação implica mais ou menos compartilhar certos valores assim como a existência de uma regulação política.

5. Além da dicotomia Mercado / Estado

Todas as formas de institucionalismo dão ênfase ao caráter incompleto e aos fracassos inevitáveis da regulação a cargo apenas do mercado. Nenhuma preconiza a substituição da regulação mercantil pura por uma economia estatal, porém todas reconhecem que o Estado (em um sentido mais ou menos amplo) deve cumprir um papel. Não obstante, o que importa é evitar a idéia de que a relação desejável entre Mercado e Estado seria uma relação de soma zero, considerando o Estado como o único verdadeiro remédio para as falhas do Mercado ou considerando o Mercado como o único remédio autêntico para os fracassos do Estado. A EPI sustenta que mais que as formas mercantil ou estatal de regulação e coordenação, o que importa é a coordenação social geral. Então, junto com o Estado e o Mercado, a EPI também deve pensar na Sociedade, seja qual for o sentido que se dê a este termo: a sociedade civil ou associativa ou, mais geralmente, toda forma de fazer relações sociais, locais, nacionais, sub ou supranacionais.

RESULTADOS

6. Três modos de circulação instituídos e não um único

Como demonstraram Kart Polanyi e outros autores, os bens e serviços não circulam unicamente através do sistema do Mercado (e a fortiori não unicamente através do Mercado auto-regulado). Também transitam mediante a Redistribuição, implementada por uma ou outra forma de Cume - hoje em dia, o Estado - conforme a um princípio de Centralidade, e mediante a Reciprocidade conforme a um princípio de Simetria. A reciprocidade dá impulso ao que Marcel Mauss - no Ensaio sobre o Dom - denomina a tripla obrigação de dar, receber e devolver. Como nenhum desses três modos de circulação pode realmente existir e funcionar sozinho, como cada um deles toma (e também oferece) obrigatoriamente recursos dos outros dois, então a articulação entre mercado, redistribuição e reciprocidade - sempre distinta em função dos diversos contextos históricos, culturais e políticos - não pode se formar natural e espontâneamente. Deve ser instituída.

7. Não existe um One Best Way sincrônico em matéria de instituições. A respeito da dependência em relação à trajetória (the path dependency)

Em outros termos, uma das principais conclusões da EPI é que não existe um One Best Way econômico; não existe um conjunto único de receitas ou montagens técnicas que se possa aplicar tal qual em todos os tempos e lugares, sem que seja necessário estudar de forma detalhada o contexto histórico, social e geográfico, ou a dependência em relação à trajetória (path dependency) de um sistema econômico específico. Por isso, quando se decidiu fazer isto independentemente do contexto político e institucional existente, a EPI se opõe fortemente ao denominado Consenso de Washington: este crê que o Mercado pode e deve implantar-se sempre e em todos os lugares como se se tratasse de uma espécie de máquina.

8. Não existe um One Best Way diacrônico em matéria de instituição. A respeito da não-permanência de toda coisa

Pelas mesmas razões, nenhuma montagem institucional pode durar eternamente ainda que tenha sido excelente durante um determinado período histórico. O equilíbrio entre intercâmbio no mercado, redistribuição e reciprocidade deve evoluir porque o equilíbrio entre os distintos grupos ou classes sociais, entre as esferas do provado, do comum e do público e entre as esferas nacionais, subnacionais ou supranacionais não pode continuar sendo estável.

9. Uma teoria da mudança institucional. A autonomia em relação à trajetória. Continuidade e descontinuidade

Não obstante, não haveria que se dar crédito ao pressuposto funcionalista, totalmente errôneo, segundo o qual todas as instituições existentes estão obrigatoriamente bem adaptadas a sociedade particular que ao mesmo tempo representam e ajudam a moldar, pela única razão de existirem. Uma das mais urgentes investigações a empreender deverá permitir explicitar os critérios que permitem determinar qual parte de uma dada montagem institucional deve ser absolutamente mantida e qual deve ser resolutamente modificada.

PROGRAMA DE INVESTIGAÇÃO

10. Uma análise “multinível”

A EPI deve elaborar uma análise pertinente no que diz respeito a todos os níveis da ação (micro, meso, macro etc.), desde os contratos bilaterais até os compromissos políticos mais abrangentes, passando por todo o espectro da construção de associações privadas e públicas, desde a esfera individual até a esfera coletiva e assim por diante.

11. Outra teoria da ação

Dado que não se satisfaz nem com a ficção clássica do homo oeconomicus - vinculada à uma concepção paramétrica da racionalidade -, nem com a versão padrão extendida - vinculada com um conceito de racionalidade estratégica -, é preciso que a EPI desenvolva uma teoria específica da ação social e econômica. Provavelmente, é a este respeito que se podem encontrar as diferenças, e talvez as discrepâncias mais importantes, entre as distintas escolas institucionalistas. Não obstante, o fato de que todas defendem uma ou outra forma de análise “multinível” implica que a EPI não pode fundamentar-se em nenhum individualismo ou holismo metodológico simples e padrão. Não se deve contemplar o sujeito da aço social unicamente como um indivíduo isolado e centrado em si mesmo; também se deve considerá-lo como membro de uma família (e que atua no sentido dos interesses de sua família), de um grupo de parceiros, de diversas organizações e instituições, ou de uma ou várias comunidades sociais, políticas, culturais ou religiosas que atuam por sua própria conta etc. Mais geralmente, até os simples atores econômicos não podem ser considerados simples calculadores maximizadores: também tentam encontrar um sentido no que fazem. E é preciso levar em conta e entender tanto este sentido como a “racionalidade” individual.

C) PROPOSTAS NORMATIVAS

12. Primeiro, construir uma comunidade política

A conclusão mais geral que se pode tirar é que não pode existir uma eficácia econômica duradoura sem que se edifique uma comunidade política e ética durável por ser forte e viva. E não pode haver uma comunidade política durável e viva que não compartilhe certos valores centrais assim como um sentido compartilhado do que é justo; e, portanto, que não seja também uma comunidade moral.

13. Construir uma comunidade democrática

Nenhuma comunidade política moderna pode sem construir sem a referência a um ideal de democracia. O problema é que, como se sabe, existem múltiplas e conflitivas visões e definições de democracia. Além disso, estas são, com freqüência, amplamente retóricas e ideológicas. A esse respeito, a dificuldade principal é provavelmente a seguinte: lá onde não existe realmente a democracia, qual é a prioridade? Primeiro construir a comunidade política, democrática ou não, e unicamente depois batalhar por sua democratização? Ou tentar edificar imediatamente a comunidade política enquanto comunidade democrática esperando que o ideal democrático compartilhado seja o melhor cimento da comunidade política? Aqui, é impossível entrar neste imenso e complexo debate. Para começar, basta dizer que, desde a perspectiva da EPI, a característica de um regime e uma sociedade democráticos é que se preocupam de maneira efetiva em empoderar (empowerment) o maior número de pessoas e que o tentam ajudando-os a desenvolver suas capacidades.

14. Edificar uma comunidade moral e justa

Nenhuma comunidade política pode ser edificada e durar se não compartilha certos valores centrais; e não pode estar viva se a maioria de seus membros não está convencida - mediante alguma forma de common knowledge e de certeza compartilhada - de que a maior parte deles (e especialmente os líderes políticos e culturais) os respeitam. É o compartilhar de valores comuns de forma mais ou

menos massiva o que torna mais ou menos forte o sentimento de que reina a justiça. E este sentimento constitui a primeira base da legitimidade política.

15. Generalizar Rawls

Se a existência, a durabilidade e a sustentabilidade da comunidade política não são consideradas como naturais, mas, ao contrário, como algo que deve ser produzido e reproduzido, então logo fica claro que é preciso ampliar a Teoria da Justiça de John Rawls. Pois não basta dizer que as desigualdades são justas apenas se contribuem para a melhoria do destino dos mais desfavorecidos, ainda que isto seja muito importante. Cabe acrescentar que as desigualdades são suportáveis apenas se não se tornam tão excessivas que passam a explorar e destroçar a comunidade moral e política. A justiça não deve se definir unicamente a partir da perspectiva dos de cima que olham para os de baixo, mas também no sentido inverso. Em outras palavras, o estabelecimento de uma comunidade política implica lutar tanto contra a riqueza privada excessiva como contra a extrema pobreza.

16. Generalizar Montesquieu

Se a democracia não se entende unicamente como um sistema político e constitucional; se, de forma mais geral, a pensamos em relação à dinâmica do poder crescente das pessoas (empowerment); então não basta imaginar (por mais necessário que seja) um sistema de divisão de poderes e contrapoderes no seio do sistema político, entre o executivo, o legislativo e o judiciário (e se deveria acrescentar o quarto poder: os meios de comunicação). Também é necessário um sistema de equilíbrio dos poderes entre o Estado, o Mercado e a Sociedade assim como, sob o ponto de vista estritamente econômico, entre o intercâmbio mercantil, a redistribuição estatal e a reciprocidade social.

CONCLUSÃO

17. Um enfoque normativo e comparativo das instituições

Uma das principais ambições da EPI é conseguir determinar o melhor ajuste institucional para uma dada sociedade em um dado momento. Dado que não existe um One Best Way institucional, a EPI se opõe às propostas teóricas universais e às normas das políticas abstratas e universais enunciadas pelo paradigma padrão (ou padrão estendido). Não obstante, tampouco aceita a hipótese oposta de que (todas) as instituições existentes são as melhor adaptadas a priori às necessidades de uma sociedade. Então, é contrária ao relativismo que trata as culturas e as sociedades como se fossem essências homogêneas e eternas, totalmente herméticas às outras e sem possibilidades de mudança. Como já o dissemos, é um problema de critérios, os quais permitem evitar o universalismo e o relativismo abstratos. E isso, apenas um enfoque normativo comparativo - e não universalista nem relativista - pode fazer.

18. Rumo a uma teoria gradualista reformista-revolucionária da evolução

Uma das principais conclusões da EPI é que, de forma geral, aqueles que pretendem remodelar as instituições existentes devem mostrar-se tão modestos quanto prudentes. Tendo conta dos efeitos mistos e entremisturados de toda mudança institucional, ninguém pode conhecer com certeza o resultado final. Se se impõe uma reforma por razões puramente ideológicas ou retóricas (e, a fortiori, se a impõe uma instância estrangeira), o mais provável é que levará a resultados opostos aos que se buscava. Então, as reformas muito progressivas são mais seguras que as reformas brutais. Esse parece ser um argumento a favor de um reformismo muito tímido. Não obstante, não é o caso. Uma boa reforma é a que ninguém - nem mesmo seus opositores quando tenham ganho as eleições seguintes - pensa em abolir uma vez realizada. Este é o critério, assim como a medida, da distância existente entre4 as instituições vigentes e as instituições desejáveis: uma reforma que devia ter sido iniciada há muito tempo e que ninguém pode rechaçar quando começa a ser implementada. Tais reformas – denominemo-nas reformas mutáveis (shifting reform) – podem parecer muito modestas porém acarretam enormes

conseqüências. Tais tímidas reformas podem ser revolucionárias. Não obstante, a situação política pode ser tal que unicamente uma revolução, uma mudança brutal de regime político, possa permitir iniciar reformas mutáveis.

Publicado em 16 março 2009 - http://www.jornaldomauss.org/periodico/?p=108