XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE - SANTIAGO

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL, GLOBALIZAÇÃO E TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA

MARCOS LEITE GARCIA

IARA PEREIRA RIBEIRO

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Desenvolvimento Econômico Sustentável, Globalização e Transformações na Ordem social e Econômica [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Iara Pereira Ribeiro; Marcos Leite Garcia – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-579-9
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Saúde: Direitos Sociais, Constituição e Democracia na América Latina

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Desenvolvimento Econômico. 3. Globalização. XI Encontro Internacional do CONPEDI Chile - Santiago (2: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE - SANTIAGO

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL, GLOBALIZAÇÃO E TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA

Apresentação

No primeiro evento presencial após os anos de restrições sanitária em razão da pandemia do Covid-19, o XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI realizado nos dias 13 e 14 de outubro de 2022, na cidade de Santiago, no Chile, foi marcado pela alegria do reencontro e pela oportunidade de debater pesquisas que se debruçaram na análise crítica da situação atual e na sinalização de caminhos que congregue o desenvolvimento e a justiça social. Os artigos apresentados no GT Desenvolvimento Econômico Sustentável, Globalização e Transformações na Ordem Social e Econômica I versaram sobre a Agenda 2030 da ONU, sobre os desafios da regulação setorial em geração de energia, saneamento, cabotagem, resíduos sólidos, propriedade intelectual, mídia digital e grandes conglomerados e sobre a atenção com a desindustrialização e a reflexão crítica em relação aos incentivos ao desenvolvimento empresarial para exigir o compromisso com os direitos humanos, com o incentivo ao trabalho, à educação e à democracia para a superação das desigualdades sociais, como, por exemplo, o uso de técnicas para uma linguagem mais acessível. As relações de consumo também foram objetos de análises com artigos sobre superendividamento, cláusulas abusivas nos contratos de plano de saúde, caso fortuito e força maior no CDC e ajuizamento de ações contra contratos bancários.

A INCORPORAÇÃO DO IDEÁRIO DESENVOLVIMENTISTA NA ORDEM ECONÔMICA BRASILEIRA E SUA IMPORTÂNCIA NA BUSCA DA COMPLEXIDADE ECONÔMICA PERDIDA

THE INCORPORATION OF DEVELOPMENT IDEARY IN THE BRAZILIAN ECONOMIC ORDER AND ITS IMPORTANCE IN THE PERSUIT OF LOST ECONOMIC COMPLEXITY

Alexandre Naoki Nishioka [1]
Kaio Henrique Zanin Vieira [2]

Resumo

A ordem econômica brasileira expressa, de diversas maneiras, o ideário desenvolvimentista, fruto da longa experiência nacional na tentativa de superação das amarras do subdesenvolvimento. Enquanto o Brasil assiste a um processo assustador de desindustrialização do seu tecido produtivo, surgem novos estudos que tendem a complementar a teoria do desenvolvimento elaborada pelos economistas ligados à Comissão Econômica à Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal). Tais estudos evidenciam, de forma empírica, aquilo que os economistas ligados ao pensamento econômico cepalino já haviam percebido em seus trabalhos. Utilizando métodos computacionais avançados em Big Data, os economistas envolvidos nesses novos estudos demonstraram que o desenvolvimento econômico se vincula fortemente ao nível de complexidade econômica de cada país, o que torna ainda mais preocupante o processo de desindustrialização da economia brasileira. Por meio do método indutivo e qualitativo das ciência sociais, o presente artigo busca compreender de que maneira a ordem econômica brasileira, que incorpora o ideário desenvolvimentista no plano jurídico-constitucional, pode contribuir para a superação dos obstáculos à sofisticação da cadeia produtiva brasileira. Como resultado, o trabalho propõe, ao final, uma reformulação do eixo metodológico utilizado na aplicação da ordem econômica, de modo complementá-la em termos macrojurídicos, na busca da complexidade econômica perdida.

Palavras-chave: Ordem econômica, Subdesenvolvimento, Desenvolvimentismo, Complexidade econômica, sofisticação produtiva

Abstract/Resumen/Résumé

The Brazilian economic order expresses, in different ways, the developmentalist ideology, the result of the long national experience in the attempt to overcome the shackles of underdevelopment. While Brazil is witnessing a frightening process of deindustrialization, new studies are emerging that tend to complement the theory of development builded by

---

[1] Professor Doutor de Direito Tributário da Universidade de São Paulo. Doutor em Direito Tributário pela Universidade de São Paulo. Ex-Conselheiro do CARF. Sócio fundador do Nishioka & Gaban Advogados.

[2] Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo. Associado do Nishioka & Gaban Advogados.

economists linked to the Economic Commission and the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (Cepal). Such studies empirically demonstrate what economists linked to Cepal economic thought had already perceived in their work. Using advanced computational methods in Big Data, the economists involved in these new studies demonstrated that economic development is strongly linked to the level of economic complexity of each country, which makes the process of deindustrialization of the Brazilian economy even more worrying. Through the inductive and qualitative method of the social sciences, this article seeks to understand how the Brazilian economic order, which incorporates developmental ideas in the legal-constitutional plan, can contribute to overcoming obstacles to the sophistication of the Brazilian production chain. As a result, the work proposes, at the end, a reformulation of the methodological axis used in the application of the economic order, in order to complement it in macro-legal terms, in the face of the economic difficulties of the present.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Economic order, Underdevelopment, Developmentalism, Economic complexity, productive sophistication

INTRODUÇÃO

O subdesenvolvimento não é uma etapa pela qual tenham passado, necessariamente, as economias desenvolvidas, mas uma condição autônoma de dependência (FURTADO, 2009, p. 161), cuja ruptura demanda uma atuação do Estado no domínio econômico que seja capaz de se adequar às especificidades políticas e sociais de cada país (CHANG, 2004, p. 223).

Tal esforço adaptativo decorre do fato de que o desenvolvimento econômico é fruto de um processo essencialmente histórico (PRADO JÚNIOR, 1999, p. 15-16), atingido por meio da coalizão entre diferentes classes, em contextos específicos, na busca pela transformação das estruturas econômicas arcaicas (BRESSER-PEREIRA, 2018).

A compreensão de qualquer economia não pode ser atingida, única e exclusivamente, por meio de modelos universais e abstratos. Para que sejam assimiladas as cadeias de causalidade que levaram uma economia a possuir determinada estrutura, é indispensável que sejam observados os processos históricos subjacentes a ela (FURTADO, 2007, p. 21).

Ignorada a evolução política e social do Brasil, é impossível que compreendamos, por exemplo, de que maneira foram criadas as condições necessárias à industrialização brasileira, fruto da manutenção de políticas anticíclicas após a crise de 1929 (FURTADO, 2007, pp. 274-285), ou até mesmo questões mais técnicas, que aparentemente demandariam análises econômicas "assépticas", como os motivos da disparada do processo inflacionário brasileiro no final da década de 1970, oriundo de uma economia institucionalmente indexada à inflação passada (i.e. a "inflação inercial"), problema cujas causas detinham traços próprios da institucionalidade brasileira, tal como detiveram as ferramentas econômicas colocadas em prática para que esse processo galopante de inflação fosse enfim controlado (RESENDE, 2022, pp. 8-9). O tema do subdesenvolvimento não foge à regra. Suas causas e tentativas de superação derivam, particularmente, do processo histórico da formação econômica brasileira.

A partir da Revolução de 30, foram adotadas no Brasil políticas econômicas que semearam aquilo que viria a ser conhecido como "desenvolvimentismo", ideário político-econômico cuja fundamentação científica se deu *a posteriori*, em grande medida, por pensadores ligados à Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal), dentre os quais, o economista brasileiro Celso Furtado (BERCOVICI, 2022, p. 108-117).

Fundada em 1948, a Cepal tornou-se a mais importante fonte de análise sobre a realidade econômica e social dos países latino-americanos, na medida em que se preocupou, desde o

início, em produzir análises com um enfoque analítico próprio, adequado à realidade de cada país (BIELSCHOWSKY, 1998, p. 15).

Por serem o direito e a economia esferas do conhecimento humano que exercem entre si influências recíprocas, é natural que o problema histórico do subdesenvolvimento viesse a compor a ordem econômica (i.e. a parcela da ordem jurídica que regula a economia) dos países que ocupam espaços periféricos no sistema econômico capitalista, especialmente naqueles em que vigem Constituições dirigentes, como o é a Constituição brasileira de 1988 (BERCOVICI, 1999, p. 36).

Diferentemente das Constituições estatutárias, que se limitam a recepcionar a realidade econômica tal como ela se apresenta, as Constituições dirigentes também buscam transformar as estruturas econômicas recepcionadas, enunciando diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade (GRAU, 2010, p. 76-77). Dentro dessa lógica transformacional e programática, a Constituição brasileira elenca o objetivo de superar o subdesenvolvimento (BERCOVICI, 2006, p. 245), conforme expressa o artigo 3º, II, do texto constitucional, que reflete, ao lado de outros dispositivos, a incorporação do ideário desenvolvimentista ao plano jurídico-constitucional.

Nos últimos anos, enquanto o Brasil assiste a um processo de desindustrialização do seu tecido produtivo, surgem novos estudos econômicos voltados à compreensão do desenvolvimento sob o prisma da complexidade econômica. A partir do uso intensivo de técnicas avançadas de computação e *Big Data*, um *pool* de pesquisadores e universidades produziu, com base na pauta de exportações dos países, um "Atlas da complexidade econômica". O trabalho em questão, resultado dos esforços intelectuais de físicos e economistas, assume especial relevância para os países latino-americanos, na medida em que complementa a teoria econômica desenvolvida pelos pensadores ligados à Cepal, oferecendo-lhe suporte empírico (GALA, 2017, pp. 21-22).

À luz do contexto econômico e jurídico descrito acima, marcado pela conservação das amarras do subdesenvolvimento e pela presença de instrumentos jurídicos destinados a superá-la, o presente artigo buscará compreender de que maneira a incorporação do ideário desenvolvimentista à ordem econômica brasileira pode desempenhar um papel importante na busca pela complexidade econômica perdida.

Partindo dos levantamento empíricos elaborados pelos pesquisadores que se dedicaram ao tema da sofisticação produtiva e seus vínculos com o desenvolvimento econômico, este estudo buscará, ao final, oferecer uma conclusão acerca das operações e inferências realizadas ao longo desta pesquisa, a fim de que o leitor possa avaliar as evidências apresentadas à luz da

análise substantiva exposta, de acordo com o método qualitativo de pesquisa em ciências sociais (BECKER, 1993, p. 63-64).

1 As origens do desenvolvimentismo brasileiro e sua justificação científica pelas teses econômicas da Cepal

No Brasil, o desenvolvimentismo surge primeiro como obra política, a partir do terceiro decênio do século XX. Com a eclosão da Revolução de 1930, tem-se o fim de um ciclo marcado pela hegemonia das elites agrário-exportadoras e o começo de uma série de medidas voltadas à consolidação das bases econômica de um país moderno, com uma estrutura produtiva de natureza urbano-industrial (OLIVERIA, 2013, p. 29).

O longo período de servidão do Brasil aos interesses metropolitanos havia imposto um molde arcaico às estruturas políticas e administrativas brasileiras (VENÂNCIO FILHO, 1968, p. 20). Os efeitos desse sentido colonial da existência brasileira pôde ser sentido, principalmente, no plano econômico, pois a manutenção da condição de país primário-exportador, mesmo após o fim da colonização, conservou o centro dinâmico da economia brasileira no mercado externo, razão pela qual o Brasil não havia se libertado dos interesses econômicos dos países que ocupavam espaços centrais no tabuleiro do capitalismo internacional (FURTADO, 2009, p. 258).

Com ascensão de Getúlio Vargas ao poder, se inicia a etapa decisiva de constituição do Estado brasileiro. Embora estruturalmente heterogêneo e contraditório, o Estado que se constitui após a Revolução de 1930 passa a adotar uma série de medidas econômicas voltadas à modernização do país, as quais integram a base do ideário desenvolvimentista nacional (BERCOVICI, 2022, pp. 116-117). Tais medidas, inéditas até então, deram ensejo a um processo de internalização dos centros de decisão econômica (FURTADO, 1999, p. 51).

A propósito disso, Oliveira observa que, embora apenas no ano de 1956 a renda do setor industrial conseguirá superar, pela primeira vez, a renda produzida pelo setor agrícola, a destruição, de um lado, das regras do jogo que fomentavam as bases da economia primário-exportadora brasileira e, de outro, a criação das condições necessárias à expansão das atividades ligadas ao mercado interno, já se faziam presentes na nova institucionalidade brasileira desde o prelúdio do Estado Getulista (2013, p. 35).

Essa atuação do Estado brasileiro no domínio econômico se manifesta de maneira muito intensa ao longo de toda a Era Vargas (1930-1945). Remonta a esse período histórico nada menos que: a criação do Conselho Nacional do Café (CNC), a aprovação da Consolidação das

Leis do Trabalho (CLT), a nacionalização do subsolo, a criação do Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), a instituição da Lei Orgânica do Ensino Industrial, voltada à preparação de mão de obra fabril qualificada, bem como a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), a criação do Conselho Nacional do Petróleo (CNP), instituição do salário mínimo, a criação de indústria siderúrgica nacional e de uma política de substituição de importações, dentre outras medidas econômicas, que ultrapassam o escopo da presente análise (FAUSTO, 1995, pp. 329-389).

Após quase duas décadas de experiência desenvolvimentista na economia brasileira, pensadores ligados à Cepal criaram uma teoria do desenvolvimento econômico heterodoxa, diferente das construções teóricas do economistas clássicos. A teoria cepalina buscava, em essência, compreender os problemas econômicos dos países latino-americanos através de uma abordagem adequadas às condições locais.

A partir dos conceitos fundamentais de "centro-periferia" e de "internalização do desenvolvimento econômico", as teses cepalinas tornaram-se a principal ferramenta analítica não ortodoxa usada no debate econômico brasileiro, ante o "vazio teórico" do pensamento econômico clássico frente às particularidades da experiência de industrialização latino-americana (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 12-29).

Tais estudos – disseminados no Brasil, em grande medida, pelo economista paraibano Celso Furtado – forneceram à política desenvolvimentista nacional o substrato teórico necessário para fundamentar as políticas econômicas implementadas desde a Revolução de 1930. Sobretudo a partir do Segundo Governo Vergas (1951-1954), as teses cepalinas passam a ser utilizadas para a reelaboração e fundamentação das políticas econômicas desenvolvimentistas, o que se torna evidente com a criação do Grupo Misto Cepal-BNDE. Nesse contexto, o Estado brasileiro abandona a condição de mero prestador de serviços para se tornar um agente produtor do desenvolvimento econômico (BERCOVICI, 2022, p. 108).

É justamente nessa conjuntura política e econômica do desenvolvimentismo, repaginada cientificamente pelas teses cepalinas, que a economia brasileira passa por um processo de sofisticação do seu tecido produtivo. As análises do Grupo Cepal-BNDE forneceram as bases para o Plano de Metas, instituído pelo governo desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek (OLIVEIRA, 2013, p. 51), contexto no qual as estruturas da economia brasileira adquiriram um nível de complexidade nunca antes visto.

Referido programa contava com um universo de 31 objetivos, os quais eram distribuídos em seis grandes objetivos: energia, logística, indústrias de base, educação e a construção de Brasília. Para o cumprimento desse ímpeto de industrialização da economia nacional, o governo

JK fez largo uso das normas de conteúdo econômico, por exemplo, da Instrução 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), que havia sido baixada no governo Café Filho. Essa norma jurídica permitia com que empresas importassem equipamentos do estrangeiro sem que fosse necessária uma cobertura cambial, ou seja, sem o depósito de moeda estrangeira para o pagamento desse tipo de importação. Para tanto, era necessário que o importador possuísse, no exterior, os equipamentos a serem transferidos para o Brasil ou recursos para adquiri-los. Como as empresas estrangeiras preenchiam com facilidade tais requisitos, foram realizadas inversões maciças em setores vitais para a conquista da complexidade econômica: indústria automobilística, transportes aéreos, estradas de ferro, eletricidade e aço (FAUSTO, 1995, p. 427).

Nota-se, portanto, que as relações entre economia política (i.e. o desenvolvimentismo) e forma jurídica (i.e. o direito econômico) foram profícuas durante esse período. O desenvolvimentismo, que surge primeiramente como vontade política, passa por um processo de sofisticação científica por meio das teses construídas pelos economistas ligados à Cepal, produzindo, então, seus reflexos no ordenamento jurídico brasileiro, na medida em que é por meio da normas de conteúdo econômico que o ideário do desenvolvimentismo será implementado na realidade institucional. No tópico a seguir, será analisado de que maneira essa concepção político-econômica, cujas raízes de fixam na experiência histórica nacional, se faz presente na ordem econômica contemporânea.

2 A incorporação do ideário desenvolvimentista na ordem econômica brasileira

A “ordem econômica” é uma expressão ambígua. Da maneira como é empregada no presente estudo, a ordem econômica não corresponde ao modo de ser empírico de uma determinada economia concreta (mundo do ser), mas à parcela da ordem jurídica que regula o processo econômico (mundo do dever ser), desde uma visão macrojurídica da realidade institucional (GRAU, 2010, pp. 67-68).

Como parcela da ordem jurídica, a ordem econômica pode ser compreendida como o conjunto de normas de conteúdo econômico, constitucionais e infraconstitucionais, que objetivam a instrumentalização da política econômica, de acordo com a ideologia juridicamente adotada (SOUZA, 1999, p. 27).

Por ser o direito um elemento constitutivo do modo de produção, haja vista que as estruturas produtivas são reproduzidas por meio dos instrumentos jurídicos fornecidos pelo direito (GRAU, 2010, p. 70), infere-se que tal espécie de norma sempre se fez presente nos

ordenamentos jurídicos, inclusive naqueles que vigoraram no âmbito das sociedades liberais, inspiradas ideologicamente por um imaginário econômico que buscava criar, supersticiosamente, uma cisão entre a economia e as demais esferas da realidade social, desvinculação que jamais existiu de fato (POLANYI, 2021 p. 155).

Tavares observa, a propósito disso, que as normas destinadas à regulação do processo econômico remontam às origens do constitucionalismo, na medida em que é possível identificar na longínqua Carta do Bosque, de 1215, um modelo econômico de uma determinada comunidade com atenção ao coletivo, eixo central de preocupações do direito econômico, da maneira como ele é compreendido hoje (2015, p. 493).

Embora as normas que instrumentalizam o processo econômico jamais tenham deixado de integrar o ordenamento jurídico dos diferentes países, houve, a partir do constitucionalismo social do início do século XX, uma mudança significativa do papel do Estado frente à economia, transformação essa que se manifestou, em larga medida, no plano jurídico.

A Constituição Mexicana, de 1917, ao lado da Constituição alemã de Weimar, de 1919, instituíram uma ordem econômica que não se limitava apenas a receber, passivamente, o modo de ser "natural" da economia, mas que também buscava transformar as suas estruturas, através de um programa dirigido pelo Estado em conjunto com a sociedade, por meio de políticas públicas. Essa transformação decorre, essencialmente, das diferentes demandas criadas pela democracia de massas, que trouxe ao palco do processo político classes heterogêneas, detentoras de interesses distintos. Desse modo, as Constituições que se filiam à tradição inaugurada nesse momento histórico incorporam no texto constitucional a tensão social, não para criar impasses entre as classes, mas para harmonizá-las em um plano normativo comum, no qual Estado e sociedade encontram-se integrados (BERCOVICI, 2022, p. 53).

A Constituição brasileira de 1988 se vincula ao gênero das Constituições inauguradas no início do século XX, na medida em que também assume a estrutura político-normativa de uma Constituição dirigente. Munida desse ímpeto de estabelecer um programa transformador para o futuro, a Constituição de 1988 dedica um capítulo exclusivo à ordem econômica, compreendido entre os artigos 170 e 192 do texto constitucional, por meio do qual busca delinear os traços essenciais da atuação do Estado na economia, embora a ordem econômica (mundo do dever ser) não se esgote no nível constitucional, compondo-se por inúmeras normas infraconstitucionais (GRAU, 2010, p. 74).

Se, como gênero, a Constituição brasileira de 1988 se filia à tradição do constitucionalismo social do século XX, como espécie, percebemos uma clara vinculação do texto constitucional ao ideário do desenvolvimentismo brasileiro, fruto da experiência

econômica do Brasil como país subdesenvolvido (BERCOVICI, 2003, p. 295).

Em seu artigo 3º, II, a Constituição brasileira de 1988, ao elencar como um dos objetivos fundamentais da República: "*garantir o desenvolvimento nacional*", incorpora o ideário do desenvolvimentismo ao texto constitucional. A positivação desse objetivo desempenham a função, entre outras, de indicar qual a fórmula política adotada pelo Estado, fórmula essa que confere ao Estado seus traços distintivos, na medida em que diz respeito ao tipo de Estado, regime político, valores e finalidades a serem atingidas pelo Estado na busca pela transformação da estrutura econômico-social (BERCOVICI, 2022, pp. 55-56).

A identificação do ideário desenvolvimentista no plano jurídico-constitucional assume especial relevância no tratamento das normas constitucionais e infraconstitucionais que compõem a ordem econômica.

Conforme estabelece a dogmática do direito econômico, a ordem econômica deve assegurar a defesa e a harmonia de interesses individuais e coletivos, conforme a ideologia juridicamente adotada. Para lidar com a heterogeneidade inerente à ordem econômica, é necessário que seja levado em consideração o "princípio da economicidade", o qual deve ser entendido como a medida do econômico (i.e. o custo-benefício) segundo a linha de maior vantagem na busca pela justiça. Tal princípio confere flexibilidades à ordem econômica, pois permite que, à luz de uma mesma ideologia juridicamente adotada, fatos semelhantes, em circunstâncias diferentes, sejam conduzidos a decisões distintas, sem que isso enseje qualquer contradição (SOUZA, 1999, pp. 33-34).

Nessa perspectiva, à luz do ideário desenvolvimentista, a interpretação de semelhantes normas de isenção tributária, por exemplo, pode levar a resultados diametralmente opostos, caso elas venham, numa determinada circunstância, a provocar um agravamento da hostilidade entre os entes da Federação, criando entre eles uma verdadeira guerra fiscal, e, numa outra circunstância, venham a estimular a superação das desigualdades regionais, fomentando a industrialização e o desenvolvimento de regiões economicamente defasadas.

Como se vê, a flexibilidade criada pelo princípio da economicidade independe da ideologia juridicamente adotada, que é a mesma em ambas as circunstâncias (i.e. o desenvolvimentismo). Sua maleabilidade decorre, na verdade, das diferentes funções que a norma isentiva produz em cada situação.

Essa interpretação, oriunda da dogmática do direito econômico, não parece destoar da abordagem que doutrinária tributária especializada prescreve sobre as normas tributárias indutoras, segundo a qual tal espécie normativa deve ser interpretada menos sob o aspecto teleológico e mais pela funcionalidade que desempenhada pela norma indutora (SCHOUERI,

2005, p. 30).

A incorporação do ideário desenvolvimentista ao texto constitucional se expressa de diversas outras maneiras. Para o cumprimento das finalidades do presente artigo, merece atenção o art. 170, I, da Constituição de 1988, o qual estabelece que a ordem econômica deve observar o princípio da "soberania nacional". Trata-se, neste caso, não da soberania política do Brasil, prescrita no artigo 1º, I, da Constituição, mas da soberania econômica nacional. Como tal, o artigo 170, I, da Constituição deve ser lido em conjunto com o artigo 219, *caput*, também da Constituição, que integra o mercado interno ao patrimônio nacional.

O intuito de ambos os dispositivos constitucionais é o de endogenizar o desenvolvimento tecnológico e internalizar os centros de decisão econômica, o que evidencia a opção do constitucional brasileiro pela incorporação do programa de superação do subdesenvolvimento brasileiro, fundamentado, teoricamente, pelas teses econômicas da Cepal (BERCOVICI; COSTA, 2022, p. 19).

Logo, embora a ordem econômica brasileira espelhe os traços essenciais do Estado Social europeu, na medida em que encontra no texto constitucional vigente uma estrutura normativa dirigente e programática, suas nuances revelam a incorporação do ideário desenvolvimentista na Constituição de 1988, o que a singulariza em relação às demais, tendo em vista que, seja sob o aspecto político, seja sob o prisma econômico, o desenvolvimentismo brasileiro é fruto de uma experiência histórica que se relaciona com a experiência dos demais países latino-americanos, mas que possui um sentido que lhe é próprio.

O conceito essencial de "industrialização espontânea", por exemplo, desenvolvido no âmbito das teses econômicas da Cepal, é perfeitamente aplicável à análise estruturalista da economia brasileira. Entretanto, o processo de rápida ascensão da produção industrial brasileira, que ocasionou o deslocamento do eixo dinâmico da economia nacional, se deveu a condições propícias locais (manutenção de políticas anticíclicas de defesa da economia cafeeira, restrição do crédito externo após a crise de 1929, aumento dos preços relativos etc.), as quais, involuntariamente, abriram a possibilidade de transformação das estruturas arcaicas da economia brasileira (FURTADO, 2007, pp. 274 – 285), o que dá ao ideário desenvolvimentista brasileiro um sentido particular, essencialmente nacional, que deve ser levado em consideração na instrumentalização jurídica da política econômica adotada.

3 As interfaces entre o desenvolvimento econômico e a sofisticação produtiva

Os vínculos entre desenvolvimento econômico e a especialização produtiva sempre

estiveram presentes nas teses estruturalistas da Cepal. Para Furtado, por exemplo, a etapa superior do subdesenvolvimento somente é atingida no momento em que a economia é beneficiada pela diversificação do núcleo industrial, de modo a torná-lo apto a produzir parte dos equipamentos necessários à expansão da sua própria capacidade produtiva. Nessas circunstâncias, mesmo que haja estancamento da capacidade de importação, as economias que usufruem de um estágio superior de complexidade econômica são capazes de manter o processo de crescimento por muito mais tempo, na medida em que o próprio sistema é capaz de fornecer o "combustível" essencial para a continuidade do seu funcionamento (2009, p. 170).

Logo, a sofisticação do tecido produtivo constitui uma condição necessária à internalização dos centros de decisão econômica, tendo em vista que essa complexidade produtiva protege a economia dos constrangimentos externos, criando, assim, um processo endógeno de desenvolvimento econômico.

Nos últimos anos, enquanto o Brasil assiste a um processo alarmante de desindustrialização da seu tecido produtivo, surgem novas análises econômicas que, por meio de técnicas avançadas em computação e *Big Data*, são capazes de fornecer um aparato empírico que confirma o diagnóstico das teses cepalinas. Tais estudos demonstram que, ao contrário daquilo que a teoria do desenvolvimento clássica apregoa, a especialização produtiva de um país conforme as "vantagens comparativas" é insuficiente para que este alcance o desenvolvimento.

A especialização, em um nível microeconômico, enseja a diversificação, no plano macroeconômico. É pelo fato de indivíduos e empresas se especializarem que as cidades e os países se diversificam. Essa diversificação vem acompanhada de um conjunto de habilidades muito maior, que permite a multiplicação das possibilidades de trocas comerciais, bem como de emprego para os diferentes agentes econômicos especializados. O processo de desenvolvimento econômico não resulta, portanto, de uma especialização das estruturas produtivas, mas sim de uma diversificação e sofisticação destas (GALA, 2017, p. 125).

É inevitável que o aumento da complexidade econômica também gere uma especialização cada vez maior da mão-de-obra empregada na produção, cujos salários tendem a crescer na mesma proporção em que os trabalhadores e técnicos se tornam mais preparados para o desempenho das suas funções. Essa adequação da classe trabalhadora à sofisticação do tecido produtivo exerce pressões no sentido da apreciação do valor-trabalho, aumentando salários, o que leva ao aumento do padrão de consumo e de qualidade de vida. A sinergia entre o trabalho humano especializado e as tecnologias empregadas para tal propósito também é capaz de gerar um aumento da produtividade, de modo a maximizar os recursos produtivos

disponíveis. Todas essas alterações qualitativas relacionadas ao fator trabalho, estimuladas pelo aumento do nível de sofisticação produtiva, desempenham um papel indispensável na busca pelo desenvolvimento econômico e social (BRESSER-PEREIRA, 2017, pp. 3-13).

Não por acaso, os novos estudos na área da complexidade econômica evidenciam, de forma empírica, que países subdesenvolvidos, como a Nigéria, possuem um nível de complexidade econômica muito baixo, enquanto países como Alemanha e Japão, detentores de altos níveis de desenvolvimento social e econômico, possuem o tecido produtivo mais sofisticado do mundo (GALA, 2017, pp. 47-51 e 63-65).

Essa mesma relação pode ser verifica entre as diferente regiões de um mesmo país. Os estados que possuem um nível de complexidade econômica menor são, invariavelmente, menos desenvolvidas do que aqueles que possuem um maior grau de sofisticação produtiva. Estudos econômicos sugerem, inclusive, que a apreciação do preço das *commodities*, no plano internacional, tende a dificultar, no longo prazo, a ruptura do ciclo vicioso da baixa complexidade das regiões excessivamente vocacionadas à exportação de produtos primários (CIMINI; ROCHA; PORTO; VASCONCELOS, 2018, p. 58).

Ao validar, involuntária e empiricamente, as teses econômicas cepalinas, os novos estudos sobre complexidade econômica convidam a comunidade científica à reflexão sobre a importância das estratégias econômicas voltadas à construção da complexidade econômica no âmbito dos países subdesenvolvidos.

No atual panorama acadêmico das ciências econômicas, marcado pela crise da macroeconomia convencional (RESENDE, 2022, p. 25), tais análises podem vir a fomentar novas discussões acerca da importância da sofisticação da malha produtiva no rompimento de estruturas econômicas, de modo a oferecer novos instrumentos teóricos para a atuação do Estado na economia brasileira.

4 A importância dos novos estudos sobre complexidade econômica e sofisticação produtiva na reformulação do eixo metodológico da ordem econômica brasileira

A instrumentalização da política econômica se dá por meio do direito. Os novos estudos sobre complexidade econômica podem fomentar não só o debate, no âmbito da economia, sobre o papel da análise macroeconômica na solução dos problemas do subdesenvolvimento, mas também sofre os efeitos dessa abordagem na reformulação do eixo metodológico do direito econômico.

Bercovici e Massonetto observam que a hegemonia das análises microeconômicas,

fomentadas, em grande medida, pelos marcos teóricos da “nova economia institucional”, tem isolado a macroeconomia do debate acadêmico, de modo a provocar, no âmbito do direito, a emergência de análises jurídicas estéreis, desprovidas de senso crítico e incapazes de compreender os diferentes níveis de integração do sistema econômico nacional (2022, pp. 36-38).

No âmbito da concorrência, por exemplo, a hegemonia da análise microeconômica produz uma certo movimento de economicização do direito concorrencial, cuja utilização, sem as devidas cautelas, pode retirar desse importante ramo do direito parte expressiva da sua dimensão jurídica. Apesar da enorme contribuição que os modelos econômicos possam vir a desempenhar no âmbito probatório (i.e. na aferição de mercado relevante, condutas anticoncorrenciais etc.), a utilização desse ferramental microeconômico não torna o direito antitruste brasileiro asséptico aos valores que integram a ordem econômica brasileira, os quais devem compor o cerne da argumentação jurídica na análise concreta dos casos submetidos à normas que compõem o direito concorrencial brasileiro (ANDRADE, 2014, pp. 215-219).

Como princípio da ordem econômica institucional, positivado no artigo 170, IV, da Constituição de 1988, a livre concorrência deve ser compreendida como instrumento da política econômica, que convive com outras políticas pública, e não como um fim em si mesma (BERCOVICI, 2022, p. 266).

Os novos estudos sobre a importância da complexidade econômica na superação do subdesenvolvimento, como eixo metodológico de abordagem do direito econômico, podem oferecer subsídios para o enriquecimento de uma nova abordagem econômica, no direito antitruste, que não se limite ao pensamento hegemônico do *law and economics*.

Questões outras, de natureza macroeconômica, ligadas ao desafio fundamental da superação do subdesenvolvimento, como a da importância do mercado interno na criação de um desenvolvimento endógeno, poderiam desempenhar um importante papel na complementação jurídico-constitucional da dogmática antitruste brasileira, já que a integração do mercado interno ao patrimônio nacional já constitui uma realidade jurídica na ordem econômica brasileira, como revela o artigo 219 da Constituição de 1988 (MEDEIROS, 2019, p. 264).

Por meio dos exemplos mencionados acima – extraídos, com finalidades meramente ilustrativas, do direito concorrencial –, é possível perceber que essa abordagem macroeconômica dos espaços de acumulação fomenta a consolidação de análises macrojurídicas, na medida em que conferem à interpretação do direito um sentido de totalidade, que escapa, por definição, às análises realizadas no plano microeconômico. Na atual conjuntura,

em que o Brasil assiste a um processo de empobrecimento do seu tecido produtivo, tendo em vista a existência de um processo de desindustrialização em marcha (MAIA, 2020, p. 572), assume especial relevância os novos estudos sobre a complexidade econômica, na medida em que estes podem fundamentar o manejo das normas jurídicas a serem utilizadas na busca pela complexidade econômica, com vistas à superação das amarras do subdesenvolvimento.

A recuperação da sofisticação do tecido produtivo brasileiro também passa por esse esforço metodológico de adequação da ordem econômica brasileira ao ideário econômico que lhe é próprio. Como elemento constitutivo do modo de produção (GRAU, 2010, p. 70), o direito exerce um papel fundamental, embora não suficiente, nas transformações das estruturas econômicas arcaicas. Por ter sido instituída, em última instância, por uma Constituição de índole dirigente, a ordem econômica brasileira é potencialmente transformadora, de modo que pode exercer um papel ativo na interrupção do processo de desindustrialização do Brasil e fomento das bases para uma nova complexidade econômica, adequada às necessidades do presente, desde que exista vontade política para tanto.

Como destaca Bercovici, os preceitos que estruturam a Constituição só podem ser efetivamente concretizados por meio da política e do Estado. Não se quer dizer, com isso, que a Constituição seja uma mera folha de papel, desprovida de normatividade. Embora sua efetiva concretização se vincule aos limites impostos pela realidade histórica concreta, a Constituição jurídica não se condiciona completamente à Constituição real (2022, p. 79). Assim, ainda que toda sua potencialidade transformadora seja refreada pela ausência de vontade política, a Constituição possui normatividade própria para a manutenção dos avanços econômicos já conquistados.

A experiência histórica internacional evidencia que o desenvolvimento econômico não é obra de um único agente transformador, mas de uma sinergia formada pela coalização de diferentes classes, que exerceram diferentes papeis na busca pelo desenvolvimento, conforme os limites e possibilidades do momento (BRESSER-PEREIRA, 2018).

Dentro dessa lógica, o direito exerce um papel fundamental, na medida em que cria as regras do jogo em relação que dinamizam: a alocação da propriedade numa determinada sociedade, a governança empresarial, ao regime monetário, a taxa cambial, dentre outros fatores econômicos.

Nesse sentido, no caso brasileiro, os novos estudos que aliam o tema da complexidade econômica ao desenvolvimento podem despertar a atenção da comunidade jurídica para o fato de que o ideário desenvolvimentista se encontra incorporado na ordem jurídica brasileira, mais especificamente, como princípio constitucional, no artigo 3º, II, da Constituição de 1988, o que

configura uma opção político-constitucional nada trivial, na medida em que insere na ordem econômica brasileira uma "cláusula transformadora", que objetiva a superação do subdesenvolvimento (BERCOVICI, 2003, pp. 291-295).

Além disso, a reformulação do eixo metodológico da ordem econômica brasileira, com enfoque no ideário desenvolvimentista, deve ser estruturada em torno da ideia de soberania econômica, assegurada pelo artigo 170, I, da Constituição brasileira. Como tal, o desenvolvimento deve ser compreendido como um processo de expansão substantiva não só da economia nacional, mas também da própria liberdade humana. Nessa perspectiva teórica, a positivação de normas jurídicas voltadas ao propósito de sofisticar o tecido produtivo brasileiro assume um sentido outro, qual seja, o de "ampliação das possibilidades de liberdade humana" (SEN, 2010, pp. 377-378), haja vista os efeitos catalizadores de bem-estar (i.e. qualificação da mão de obra, apreciação de salários, aumento do padrão de consumo etc.) na vida das populações que se integram, econômica e socialmente, no âmbito das sociedades de economia complexa.

CONCLUSÕES

Por uma opção de natureza político-constitucional, o ideário desenvolvimentista foi integrado à ordem econômica brasileira, tal como revela o artigo 3º, II, da Constituição de 1988, passando a existir como realidade jurídica. Também por uma opção ideológica, que se vale de abordagens microeconômicas dos espaços de acumulação, esse ideário construído em torno do problema do subdesenvolvimento se encontra, no presente, adormecido.

Os novos estudos produzidos em torno da complexidade econômica, que demonstram, empiricamente, os vínculos entre o desenvolvimento econômico e a sofisticação do tecido produtivo, convidam economistas à reflexão, na medida em que desafiam, por meio de dados sólidos, muitas das teses econômica ortodoxas, que enxergam na especialização produtiva daquilo que os países fazem de melhor a chave para o desenvolvimento econômico. Na contramão desta concepção teórica, as evidências colhidas nos estudos sobre a sofisticação produtiva e seus vínculos com o desenvolvimento confirmam, em larga medida, a teoria econômica dos pensadores ligados à Cepal.

Seja pela condição de país subdesenvolvido, seja pela influência que as teses cepalinas exerceram na história institucional do Brasil, os novos estudos sobre a complexidade econômica também convidam os juristas a repensar de que maneira a incorporação do ideário desenvolvimentista à ordem econômica brasileira pode desempenhar, metodologicamente, um

papel significativo na recuperação da sofisticação econômica brasileira perdida.

Na presente conjuntura, diante dos variados indicativos de que o Brasil passa por um processo de desindustrialização da sua economia, os estudos sobre complexidade econômica requerem da comunidade jurídica análises que, sob uma perspectiva macrojurídica, permitam compreender de que maneira o direito, como elemento constitutivo do modo de produção, pode oferecer soluções jurídicas voltadas à indução da complexidade econômica brasileira, mediante arranjos institucionais bem estruturados e adequados aos desafios do momento histórico em que vivemos.

Por fim, o ideário desenvolvimentista integrado à ordem econômica deve assumir, na atual conjuntura, uma dimensão não só ligada à soberania econômica do país, mas também à ampliação das liberdades humanas, que se restringem dramaticamente à medida que o tecido produtivo perde sofisticação. Assim, o sentido jurídico da busca pela complexidade econômica perdida deve estar ligado, funcionalmente, às possibilidades de emancipação do ser humano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, José Maria Arruda de. **Economicização do direito concorrencial**. 1ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

BECKER, Howard Saul. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. 1ª ed. São Paulo, Hucitec, 1993.

BERCOVICI, Gilberto**. A problemática da constituição dirigente**: algumas considerações sobre o caso brasileiro. In: Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 142, p. 35-51, 1999.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e Constituição dirigente**. In: Paulo Bonavides; Francisco Gérson Marques de Lima; Fayga Silveira Bedê. (Org.). Constituição e Democracia: Estudos em Homenagem ao Professor J. J. Gomes Canotilho. São Paulo: Malheiros, 2006.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e constituição**. 1ª ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERCOVICI, Gilberto; COSTA, José Augusto Fontoura. **Nacionalização**: necessidade e possibilidades. 1ª ed. São Paulo: Contracorrente, 2021.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 5ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento econômico, sofisticação produtiva e valor-trabalho**. São Paulo: FGV EESP, 2017 (FGV EESP - Textos para Discussão / Working Paper Series).

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos**. Em busca do desenvolvimento perdido**: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil. 1ª ed. Rio de Janeiro : FGV Editora, 2018. *E-book*.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. 1ª ed. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CIMINI, Fernanda; ROCHA, Elisa M. P. ; VILLEFORT, I. ; VASCONCELOS, F. . **A armadilha da baixa complexidade em Minas Gerais**: o desafio da sofisticação econômica em um estado exportador de commodities. In: Revista Brasileira de Inovação, v. 17, p. 33-62, 2017.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Editora USP, 1995.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

FURTADO, Celso. **O longo amanhecer**: reflexões sobre a formação do Brasil. 1Formação Econômica do Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

GALA, Paulo**. Complexidade econômica**: uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações. 1ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2017.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**: interpretação e crítica. 14ª ed. São Paulo: Malheiros. 2010.

MAIA, Bento Antunes de Andrade.. **Há desindustrialização no Brasil?** Um estudo da abordagem clássica e de análises alternativas entre 1998 e 2014. In: Revista Economia e Sociedade, Campinas, v. 29, n. 2 (69), p. 549-579, maio-agosto 2020.

MEDEIROS, José Augusto. **Antitruste e política industrial**: a tutela do mercado interno em economias periféricas. In: Revista de Defesa da Concorrência, v. 7, p. 239-268, 2019.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista**: o ornitorrinco. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens políticas e econômicas de nossa época. 1ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2021.

PRADO JÚNIOR, Caio**. História e desenvolvimento**: a contribuição da historiografia para a teoria e prática do desenvolvimento brasileiro. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1999.

RESENDE, André Lara. **Camisa de força ideológica**: a crise da macroeconomia. 1ª ed. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2022.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. 4ªed. São Paulo: LTr, 1999.

TAVARES, André Ramos. **As duas cartas: da terra ao bosque (entre patrimonialismo e coletivismo)**. In: Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – 800 anos da Magna Carta. Belo Horizonte, ano 9, n. 33, p. 479-497, set./dez. 2015.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do estado no domínio econômico**. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 1968.