

ESTADO-RECONSTRUTOR

DANIEL VARGAS[†]

UM DOSSIÊ SOBRE ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

RESUMO: Qual o papel do Estado na economia? O ensaio apresenta três visões sobre o funcionamento do Estado, que ganharam proeminência no pensamento social e na prática governamental ao longo do último século: o Estado-regulador, o Estado-compensador e o Estado-reconstrutor. Na primeira visão, o Estado-regulador atua para corrigir falhas de mercado. Na segunda, o Estado-compensador atua para compensar desigualdades geradas pelo mercado. Na terceira, o Estado-reconstrutor atua para reorganizar as fronteiras que organizam o próprio mercado. Ao contrastar suas principais fundamentações, o artigo também chama a atenção para o potencial do Estado na reconstrução no desenvolvimento nacional.

PALAVRAS-CHAVE: Regulação; Redistribuição; Falhas de Mercado; Inovação; Justiça.

ABSTRACT: What is the role of the State in the market economy? The essay discusses three conceptions of the State in contemporary market economies, which have become especially influential over the last century—the regulatory State, the compensatory State and the reconstructive State. The regulatory State seeks to correct market failures.

[†] Professor da FGV Direito Rio, Doutor e Mestre em Direito pela Harvard University, Mestre e Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília (UnB).

The compensatory State seeks to compensate for inequalities generated by the market economy. The reconstructive State seeks to reshape the borders of the market to make it more inclusive. The contrast between the main features of each model of the State sheds light on the State's potential to foster national development.

KEYWORDS: Regulation; Redistribution; Market Failures; Innovation; Justice.

SUMÁRIO:

I. INTRODUÇÃO	855
II. DUAS VISÕES PRINCIPAIS SOBRE O PAPEL DO ESTADO	855
1. Estado regulador	855
2. Estado-compensador	857
III. ESTRUTURAS DO MERCADO	859
1. Redesdoberta das bases institucionais da economia.....	861
2. Ressocialização do mercado.....	863
IV. ESTADO-RECONSTRUTOR	865
1. Base social do mercado	868
<i>1.1 Corporação.....</i>	<i>869</i>
<i>1.2 Bolsa de valores.....</i>	<i>872</i>
2. Base dinâmica do mercado	873
<i>2.1 China: desenvolvimento local.....</i>	<i>873</i>
<i>2.2 Brasil: inovações na propriedade.....</i>	<i>879</i>
V. CONCLUSÃO	884
VI. REFERÊNCIAS.....	885

TABLE OF CONTENTS:

I. INTRODUCTION	855
II. TWO MAIN VIEWS ABOUT THE STATE'S ROLE	855
1. Regulatory State.....	855
2. Compensatory State.....	857
III. STRUCTURES OF THE MARKET	859
1. The rediscovery of the institutional foundations of the economy.....	861
2. The ressocialization of the market	863
IV. RECONSTRUCTIVE STATE	865
1. The social foundations of the market.....	868
<i>1.1 Corporation</i>	<i>869</i>
<i>1.2 Stock Exchange.....</i>	<i>872</i>
2. The dynamic foundations of the market	873
<i>2.1 China: local development.....</i>	<i>873</i>
<i>2.2 Brasil: inovations at the property.....</i>	<i>879</i>
V. CONCLUSIONS	884
VI. REFERENCES	885

I. INTRODUÇÃO

Qual o papel do Estado na economia? Ao longo do último século, três visões¹ sobre o funcionamento do Estado ganharam proeminência no pensamento social e na prática governamental: o Estado-regulador, o Estado-compensador e o Estado-reconstrutor. Na primeira visão, o Estado-regulador atua para corrigir falhas de mercado. Na segunda, o Estado-compensador atua para compensar desigualdades geradas pelo mercado. Na terceira, o Estado-reconstrutor atua para reconstruir as fronteiras que organizam o próprio mercado.

O Estado-regulador e o Estado-compensador são os conceitos mais influentes no pensamento e no debate público contemporâneos. O Estado-reconstrutor, em boa medida, ainda é visto por parte da *intelligentsia* como problema, embora, mundo afora e ao longo da história, pistas do seu avanço continuamente chamem atenção. O objetivo deste ensaio é de apresentar os três conceitos, e contrastar suas principais fundamentações. Ao se comparar os horizontes de cada visão do Estado, também se espera exemplificar como o Estado-reconstrutor pode operar na promoção do desenvolvimento.

II. DUAS VISÕES PRINCIPAIS SOBRE O PAPEL DO ESTADO

1. Estado-regulador

O Estado-regulador endereça tradicionalmente falhas de mercado de dois tipos.

As falhas tradicionais são identificadas a partir do *primeiro teorema de welfare economics*: em certas condições ideais², alocação de recursos sociais deveria ser ótima (eficiência de Pareto). Quando estas condições se realizam, a *mão invisível* do mercado realiza seu trabalho de forma

¹ As visões se referem a *tipos-ideais* que exprimem função do estado na sociedade contemporânea. Não se trata de *retrato* perfeito da realidade, mas uma caricatura que, ao ressaltar traços mais salientes da experiência, também servem para cumprir função cognitiva importante. Sobre a metodologia, conferir WEBER, Max. **The Methodology of the Social Sciences**. Trad. & Ed. Edward Shils; Henry Finch. Jaipur: ABD Publishers, 1997, p. 90.

² Entre estas condições, os mercados devem ser completos e o fluxo de informação perfeito. Cf. MAS-COLELL, Andreu *et. al.*. **Microeconomic Theory**. New York, NY: Oxford University Press, 1995.

independente. Quando não se realizam, surgem as falhas de mercado, que tolhem o potencial do mercado, e para cuja correção é convidada a regulação estatal.

Exemplo comum são as externalidades. Externalidade é a imposição de custo ou benefício econômico a terceiro que não escolheu esta consequência do mercado. Quando uma indústria despeja dejetos em um rio, por exemplo, transfere à coletividade *custo* de sua produção. Para corrigir esta externalidade negativa, o Estado regulador institui requisitos para ação econômica, estipula tributos ou multas para a ação poluidora. O contrapeso do Estado serve para *internalizar* o custo da poluição, corrigindo a falha de mercado.

Em São Paulo, para evitar congestionamento em horários de pico, a prefeitura organiza o rodízio de automóveis. Quando cada dono de automóvel decide dirigir seu carro até o trabalho às 7h30 da manhã, o congestionamento acaba criando uma *perda* de tempo no trânsito inclusive para os que não possuem carros e tomam ônibus para ir ao trabalho. É para corrigir esta falha que a Prefeitura de São Paulo organiza a Operação Horário de Pico, que restringe fluxo de veículos em áreas centrais em dias úteis entre 7h e 10h e 17h e 20h.³

O Estado-regulador também tem o papel de corrigir falhas especiais de mercado. Estas falhas são fundamentadas no *segundo teorema de welfare economics* (Greenwald-Stiglitz).⁴ Este teorema parte do pressuposto de que, ao contrário do que acredita o teorema anterior, o acesso a informações no mercado é, em regra, muito limitado e mercados estão longe serem perfeitos.⁵

³ Cf. BRASIL, 1997. Sobre a crise da mobilidade urbana em São Paulo, ver SCARINGELLA, Roberto. A Crise da Mobilidade Urbana em São Paulo. **São Paulo em Perspectiva**, Vol. 15, 1, 2001, p. 55-59.

⁴ GREENWALD, Bruce; STIGLITZ, Joseph. Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets. **The Quarterly Journal of Economics**, Vol. 101, 2, 1986, p. 229-264.

⁵ “Sempre que há ‘externalidades’ – em que as ações de um indivíduo têm impactos sobre outros pelos quais eles não pagaram ou pelos quais eles não são compensados – mercados não funcionarão bem. Mas pesquisa recente tem demonstrado que estas externalidades são omnipresentes, sempre que houver informação imperfeita ou mercados de risco imperfeito – isto é, sempre. O debate real hoje é sobre encontrar o equilíbrio correto entre o mercado e o governo. Ambos são necessários. Eles podem complementar-se um ao outro. Este equilíbrio será diferente de tempo em tempo e de lugar para lugar”. STIGLITZ, Joseph. The Invisible Hand and Modern Welfare Economics. **National Bureau of Economic Research Working Paper Series**, No. 3641,

Ainda que saibamos que indivíduos possuem habilidades diferentes, *não podemos dizer ao certo quem é mais produtivo*.⁶ Podemos saber que alguns têm maior chance de sofrer acidentes do que outros, *mas não podemos dizer ao certo quem é mais propenso a acidentes*.⁷ A realidade da economia está muito longe da perfeição pressuposta pela *mão invisível* — e explicitada pelo primeiro teorema de *welfare economics*. Neste contexto de incerteza, o Estado pode assumir papel mais amplo, ativar o potencial do mercado e aprimorar o bem-estar geral.

A intuição se aplica a distintos campos. O exemplo mais comum é o mercado de carros usados. Como é o vendedor que melhor conhece a qualidade do veículo, o comprador pode suspeitar que o preço do carro está elevado e, por isso, não comprar o veículo.⁸ Desafio análogo se aplica ao mercado de trabalho e de capitais, entre outros. Como o acesso de informações entre comprador e vendedor é desigual, surgem *falhas de mercado que devem ser corrigidas pelo Estado por medidas como seguro-desemprego ou regulações de transações financeiras*.⁹

2. Estado-compensador

Enquanto o Estado-regulador atua sobre as *falhas* do mercado, o Estado-compensador atua sobre os *acertos* do mercado. A regulação, no

1991. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w3641.pdf>>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2018.

⁶ STIGLITZ, Joseph. The Invisible Hand and Modern Welfare Economics. **National Bureau of Economic Research Working Paper Series**, No. 3641, 1991, p. 17. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w3641.pdf>>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2018.

⁷ STIGLITZ, Joseph. The Invisible Hand and Modern Welfare Economics. **National Bureau of Economic Research Working Paper Series**, No. 3641, 1991, p. 17. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w3641.pdf>>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2018.

⁸ AKERLOF, George. The Market for “lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. **The Quarterly Journal of Economics**, Vol. 84, 3, 1970, p. 488-500.

⁹ Governos também podem falhar, naturalmente. Em vários casos, o impacto da falha governamental pode ser muito mais grave que o da falha de mercado. Esta era uma das razões pelas quais Adam Smith temia mais o intervencionismo estatal que as ações coordenadas de empresários, embora desgostasse de ambos. Cf. SMITH, Adam. **Wealth of Nations**. Ed. Charles Bullock. New York, NY: Bartleby. com, 2001. Gary Becker reforça o ponto modernamente; se falhas no comportamento do estado forem mais significativas que as imperfeições do mercado, a ação do estado não se justifica. BECKER, Gary. **The Economic approach to Human Behavior**. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1976, p. 370-380. Nestes casos, haveria razão para a não interferência estatal mesmo diante de falha de mercado.

sentido clássico, auxilia a ordenação da economia, para aprimorar seu funcionamento. O intuito é libertar o potencial pleno da *mão invisível* do mercado. A compensação social, por sua vez, busca aliviar os efeitos indesejáveis causados pelo mercado eficiente.

A economia eficiente pode conviver com problemas sociais altamente sensíveis, como renda altamente concentrada e pobreza extrema. Esses efeitos podem comprometer a ordem social e, em última análise, corroer o próprio mercado. Para combater efeitos moralmente indesejados do mercado livre, o Estado-compensador age para garantir, via políticas redistributivas, direitos básicos a todos os cidadãos.

O Estado-compensador tem a obrigação moral, e normalmente constitucional, de promover a redistribuição de recursos na sociedade.¹⁰ Na segunda metade do século XX, duas rotas complementares contribuíram para fundamentar e avançar a tarefa compensatória estatal.

A primeira é a rota traçada, sobretudo, pela filosofia política liberal.

Entre seus expoentes, está o pensamento de John Rawls. Para Rawls, diante de futuro incerto, princípios de justiça social devem ter precedência sobre princípios de utilidade econômica—como expressos nos dois teoremas de *welfare economics*. Mais importante do que garantir o cenário ideal de sucesso econômico para os mais capazes, é evitar o cenário injusto de miséria dos que mais precisam.¹¹ Quem *perde* no jogo do mercado, neste modelo, sempre terá uma segunda chance. A garantia das condições de justiça convida a ação do Estado para taxar e redistribuir recursos sociais.

A segunda rota é desdobrada pelo pensamento jurídico-constitucional.

Um exemplo é o pensamento de Ronald Dworkin. Para Dworkin, o direito aproximadamente encarna, em suas instituições e materiais

¹⁰ Há também fundamentos econômicos que demonstram a complementaridade entre eficiência e equidade. Sobre o tema, ver BRUNO, Michael; RAVALLION, Martin; SQUIRE, Lyn. Equity and Growth in Developing Countries: old and new perspectives on the Policy Issues. In: Vito Tanzi; Ke-Young Chu. **Income Distribution and High-Quality Growth**. Cambridge, MA: The MIT Press, 1998, p. 133 (tradução livre): “O principal resultado é que onde limitações do mercado de crédito impedem os pobres de investimentos produtivos indivisíveis, desigualdades na distribuição de riqueza podem ter impactos significativos no crescimento”.

¹¹ RAWLS, John. **A Theory of Justice**. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 2005, p. 132-136 (em que o autor apresenta o princípio do *maximin*). Para contraste entre princípio do *maximin* e princípio utilitarista da maximização, ver ARNESON, Richard. Rawls versus Utilitarianism in the light of Political Liberalism. In: Victoria Davion; Clark Wolf (ed.). **The Idea of Political Liberalism: Essays on Rawls**. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2000, p. 237-239.

jurídicos, princípios e valores sociais compartilhados.¹² Assim, ao interpretar e aplicar uma regra na decisão de um caso sob sua análise, o magistrado está a alimentar as engrenagens da máquina social, cujo produto final promete ser a liberdade e a igualdade. Quando o magistrado determina a ação estatal, está apenas cumprindo orientação social implícita de garantir, para todos, independentemente das circunstâncias econômicas, um mínimo igual de dignidade.

A mensagem por trás dos dois discursos é a mesma: cumpre ao Estado, em uma sociedade bem-ordenada, construir e manter uma estrutura de seguro social. No direito e na política brasileiros, há marcos institucionais que expressam bem este compromisso do Estado-compensador. A Constituição de 1988 pode ser — e frequentemente tem sido — lida como marco institucional do Estado-compensador. O avanço contínuo do poder do judiciário sobre áreas até pouco tempo afeitas aos poderes executivo e legislativo também é justificada como certidão oficial de compromisso nacional com valores sociais. Políticas públicas como o *Bolsa Família* exemplificam a ação do Estado-compensador.¹³

III. ESTRUTURAS DO MERCADO

Muito embora o Estado-regulador e o Estado-compensador acenem com visões distintas do funcionamento da economia e, a partir dos seus limites, do papel do Estado, as diferenças entre ambos se diluem significativamente, quando se observa que, nos dois casos, o ponto de partida da reflexão é a existência e o valor original do mercado. Primeiro, vem o mercado e sua tendência ao equilíbrio, como resultado da interação entre indivíduos. Depois, discute-se o papel que o Estado deve cumprir.

A consequência desta independência do mercado em relação às estruturas sociais que lhe dão forma — e aos objetivos coletivos — é, de um

¹² “Interpretação jurídica serve para impor significado [servindo a algum valor, interesse ou intenção ou implementando algum princípio] a uma instituição – para enxergá-la em sua melhor perspectiva – e então reestruturá-la na direção daquele sentido”. DWORKIN, Ronald. *Law's Empire*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1986, p. 47.

¹³ Para avaliação abrangente da performance do programa Bolsa Família sobre desigualdade, pobreza, consumo, educação, saúde e participação na força de trabalho, ver SOARES, Fábio Veras; RIBAS, Rafael Perez; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Familia: Cash Transfer Programs in Comparative Perspective. *Latin American Research Review*, Vol. 45, 2, 2010, p. 173-190.

lado, ignorar aspectos decisivos do funcionamento da economia e, de outro, contribuir para acobertamento de funções decisivas para a boa operação da economia e da sociedade.

O distanciamento da economia em relação às demais áreas sociais — filosofia, política, psicologia, sociologia, direito e história — avança significativamente¹⁴ quando a economia se casa, a partir da revolução marginalista no fim do século XIX, com a física e a matemática.¹⁵ Desde então, grande parte do pensamento econômico concentra-se em explicitar as premissas do funcionamento ideal da *mão invisível* do mercado.¹⁶

¹⁴ Em Adam Smith, o pensamento econômico clássico era contextualizado em ambiente social e histórico inglês. A *mão invisível* do mercado, para o autor, exigia performance decidida, embora limitada, do Estado. David Ricardo desdobra e qualifica, por método basicamente dedutivo, a relação entre os fatores da produção: capital, trabalho e renda. Ao fazer isso, impulsiona o pensamento econômico para dentro de si mesmo, distante do contexto social em que se insere. Coroamento desta *independência* da economia em relação às humanidades ocorre com a revolução marginalista, simultaneamente capitaneada pelo austríaco Carl Menger, pelo inglês William Jevons e pelo francês Léon Walras. A partir daí, e ao longo do século XX, a economia consolidou sua posição *distinta* das demais áreas do conhecimento social.

¹⁵ Para revisão crítica dos limites desta orientação clássica/neoclássica do mercado e análise de tentativas de reconstrução metodológica do mercado e da economia como parte do pensamento social no início do século XX, ver SPANN, Othmar. **Types of Economic Theory**. Trad. Eden & Cedar Paul. London: George Allen & Unwin, 1930. Para uma crítica à ausência de percepção institucional no pensamento social contemporâneo, ver UNGER, Roberto. **False Necessity: Anti-Necessitarian Social Theory in the Service of Radical Democracy**. London: Verso, 2002.

¹⁶ Sobre o tema, conferir a posição de Stiglitz: “economistas querem acreditar na mão invisível. Ou pelo menos muitos economistas americanos querem. A busca pela generalização do teorema da mão invisível – uma busca malsucedida, na minha visão – tem sido um foco central de muito da profissão durante as décadas recentes. Resultados abundam na literatura – resultados que, sob exame mais de perto, simplesmente não prevalecem”. STIGLITZ, Joseph. *The Invisible Hand and Modern Welfare Economics*. **National Bureau of Economic Research Working Paper Series**, No. 3641, 1991 (tradução livre). Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w3641.pdf>>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2018.

1. Redesdoberta das bases institucionais da economia

Na direção contrária do pensamento econômico *autônomo*, três grandes rajadas de vento se formam no horizonte mais ou menos no mesmo período.

A primeira veio do pensamento social clássico. Nas obras de autores como K. Marx, E. Durkheim e M. Weber, observa-se tentativa comum de enraizar a economia nas estruturas sociais, mostrando como o mercado é uma engrenagem organicamente dependente da cultura, da política e do direito.¹⁷ O ponto de partida para compreensão da economia e da sociedade não é mais o mercado apenas, mas a dinâmica social. A sociedade e suas estruturas vêm primeiro. O mercado e a interação entre indivíduos vêm em seguida.¹⁸

A segunda rajada de resistência vem das bases da economia, especialmente na Alemanha e nos Estados Unidos. No séc. XIX, Friedrich List defende a *nação* como categoria-analítica chave para compreensão e promoção do desenvolvimento econômico, com foco nas manufaturas, setor com margens de rentabilidade superior.¹⁹ Seu pensamento foi decisivo para construção do Estado alemão e seu desenvolvimento

¹⁷ Outros autores desempenharam papel decisivo neste mesmo sentido. Merecem destaque o pensamento socialista-crítico de PROUDHON, Pierre-Joseph. **O que é a Propriedade?** Trad. Marília Caeiro. Lisboa: Editorial Estampa, 1975; e LASSALE, Ferdinand. **O que é uma Constituição Política?** São Paulo, SP: Global, 1987; de um lado, e, de outro, POLANYI, Karl. **The Great Transformation: the Political and Economic Origins of our Time.** 2ª ed. Boston, MA: Beacon Press, 2001.

¹⁸ Na economia, desenvolvimento de tradição alternativa é apresentada por SPANN, Othmar. **Types of Economic Theory.** Trad. Eden & Cedar Paul. London: George Allen & Unwin, 1930. Para análise da escola histórica do direito, ver LARENZ, Karl. **Metodología de la Ciencia del Derecho.** Trad. Marcelino Rodríguez Molinero. Barcelona: Ariel, 1994.

¹⁹ LIST, Friedrich. **The National System of Political Economy.** Trad. Sampson S. Lloyd. London: Longmans, Green, and Co, 1909. As ideias de List são similares às ideias do economista norte-americano do início do século XIX em RAYMOND, Daniel. **Thoughts on Political Economy.** Baltimore, MD: Fielding Lucas, 1820.

industrial retardatário.²⁰ Na América do Norte, John Rae lança ataque à economia de *barter and exchange*, para destacar que o elemento central da economia era a capacidade de inovação produtiva, de *desenvolvimento*, cujo funcionamento ideal vai muito além da lógica estática de compra e venda entre agentes auto interessados.²¹ Ambos os autores desenvolvem suas ideias em oposição expressa ao liberalismo clássico de Adam Smith.

O terceiro ataque à visão econômica clássica veio do mundo do direito. O movimento jurídico realista, originado nos Estados Unidos no fim do século XIX e início do século XX, cumpriu papel similar de ajudar a reinserir o mercado na sociedade.²² A maior contribuição deste movimento—e possivelmente de todo o pensamento jurídico nos últimos 150 anos—foi revelar como o mercado não possui forma jurídica única. Juristas como R. Hale²³ e W. Hohfeld²⁴, entre outros²⁵, apontam que as

²⁰ HENDERSON, Willian. **The Zollverein**. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1939.

²¹ RAE, John. **Statement of Some New Principles on the Subject of Political Economy: Exposing the Fallacies of the System of Free Trade and of Some Other Doctrines Maintained in the *Wealth of Nations***. Boston, MA: Hilliard, Gray, and Co., 1834. O pensamento de Rae inspira economistas influentes como Joseph Schumpeter. Sobre o tema, ver COCCIA, Mario. *The Origins of the Economics of Innovation: John Rae (1824)*. **CocciaLab Working Paper**, No. 17, 2017. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2966955>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2018.

²² Projeto de releitura do mercado como parte integral da sociedade (e não como mecanismo autônomo) foi desenvolvida pela Escola Histórica da Jurisprudência. Sobre o tema, ver SAVIGNY, Frederick. **Of the Vocation of our Age for Legislation and Jurisprudence**. Trad. Abraham Hayward. London: Littlewood, and Co, 1831.

²³ HALE, Robert. Coercion and Distribution in a Supposedly Non-Coercive State. **Political Science Quarterly**, Vol. 38, 3, 1923, p. 470-478.

²⁴ HOHFELD, Wesley. Fundamental Legal Conceptions as applied in Judicial Reasoning. **Yale Law Journal**, Vol. 26, 8, 1917, p. 710-770.

²⁵ O tema foi objeto central de distintas análises de intelectuais que integram o movimento realista, seus primórdios e desdobramentos, especialmente no início do século XX nos Estados Unidos. A título de exemplo, ver HOLMES, Oliver Wendell. Privilege, Malice, and Intent. **Harvard Law Review**, Vol. 8, 1, 1894, p. 1-14; POUND, Roscoe. Liberty of Contract. **Yale Law Journal**, Vol. 18, 7, 1909, p. 454; COOK, Walter. Privileges of Labor Unions in the Struggle for Life. **Yale Law Journal**, Vol. 27, 6, 1918, p.

bases do mercado são constituídas por instituições jurídicas diversas, com efeitos também diversos sobre o funcionamento da economia.

O direito de propriedade, por exemplo, é tratado pelos realistas não como mera variável analítica ou direito natural, que pode ser deduzida de sujeitos idealmente livres e racionais. Ao contrário, é um feixe de poderes que pode ser decomposto e recomposto de distintas formas.²⁶ Raciocínio análogo se aplica ao conceito de contratos. Contratos não resultam de acordo entre vontades individuais abstratas, mas pode assumir características muito distintas, conforme as condições jurídico-sociais vigentes.²⁷

2. Ressocialização do mercado

As reações progressistas de pensadores sociais, econômicos e juristas à visão clássica da economia de mercado sinalizam a necessidade de se resgatar a interdependência entre o mercado e o Estado (e a sociedade). O mercado, para os realistas e seus herdeiros²⁸, bem como para desenvolvimentistas e sociólogos ao longo do século XX²⁹, não é o

779; COHEN, Morris. Property and Sovereignty. *Cornell Law Quarterly*, Vol. 13, 1, 1927; COHEN, Morris. The Basis of Contract. *Harvard Law Review*, Vol. 46, 4, 1933, p. 558-565; DAWSON, John. Economic Duress: An Essay in Perspective. *Michigan Law Review*, Vol. 45, 3, 1947, p. 253-290.

²⁶ Exemplo de crítica ao conceito clássico de propriedade é apresentado no pensamento de Robert Hale. Cf. HALE, Robert. Coercion and Distribution in a Supposedly Non-Coercive State. *Political Science Quarterly*, Vol. 38, 3, 1923, p. 470-478.

²⁷ Exemplo de crítica ao conceito clássico de contratos é apresentado no pensamento de HALE, Robert. Bargaining, Duress, and Economic Liberty. *Columbia Law Review*, Vol. 43, 5, 1943, p. 603-628.

²⁸ Para uma visão geral do movimento de direito crítico, herdeiro do realismo, ver KELMAN, Mark. *A Guide to Critical Legal Studies*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1987. Para uma releitura contemporânea do tema, ver também UNGER, Roberto Mangabeira. *The Critical Legal Studies Movement: Another Time, A Greater Task*. New York, NY: Verso, 2015.

²⁹ Em especial, ver POLANYI, Karl. *The Great Transformation: the Political and Economic Origins of our Time*. 2ª ed. Boston, MA: Beacon Press, 2001; e BORDIEU,

resultado automático e natural da “mão invisível”, mas o efeito contingente e cumulativo de conjunto de regras de propriedade, contratos e responsabilidades, estabelecidas por instituições criadas pela sociedade.³⁰

O reconhecimento da distância entre o ideal do mercado livre e seu corpo institucional concreto—bem como entre a *mão invisível* da economia e os mecanismos institucionais/sociais que lhe dão forma—oferece conjunto de pistas para re-compreender funcionamento da economia desde então.

(a) As relações entre indivíduos não operam no vácuo, mas são emaranhadas em um contexto de relações jurídico-sociais que conferem previsibilidade e estabilidade às decisões. Estas instituições, em geral, são criadas pelo Estado e, eventualmente, quando Estado não o faz, pela sociedade civil.³¹

(b) A economia não possui forma institucional única ou necessária.³² Possui, na verdade, atributos variados—ou equilíbrios contingentes e variados—conforme o contexto em que se insere.

(c) As bases do funcionamento da economia não são dadas pela própria economia, mas fora dela. É o Estado e a sociedade, pela política, e não pelo mercado, que criam e garantem as condições de sua operação.

(d) Sociedades diferentes, em momentos e condições diferentes, podem inventar mercados distintos, com efeitos sociais variados. Isso significa que os parâmetros da economia podem—e devem—ser orientados politicamente.

Pierre. **The Social Structures of the Economy**. Trad. Chris Turner. Cambridge, MA: Polity Press, 2005.

³⁰ UNGER, Roberto Mangabeira. **False Necessity: Anti-Necessitarian Social Theory in the Service of Radical Democracy**. London: Verso, 2002.

³¹ VARGAS, Daniel. **Creative Society in the Making-Social Innovation, Civism and Governance in the 21st Century**. Tese (Doutorado em Direito) – Harvard Law School, Cambridge, MA, 2013.

³² UNGER, Roberto Mangabeira. **False Necessity: Anti-Necessitarian Social Theory in the Service of Radical Democracy**. London: Verso, 2002.

O que torna estas novas orientações relevantes para o debate sobre a visão contemporânea do papel do Estado? De um lado, a constatação de que, para compreender como a economia de fato funciona, não se pode menosprezar a análise das estruturas profundas do mercado. Este limite, compartilhado pelas visões de Estado-regulador e compensador, e contestado parcialmente pelo pensamento social e jurídico progressista ao longo do século XX³³, abre as portas para outra modalidade de reflexão sobre a economia e do Estado.

De outro, a percepção cada vez mais clara de que a dinâmica social é mais instável e volátil do que os Estados regulador e compensador poderiam imaginar. A incerteza, em uma economia cada vez mais interconectada e dinâmica, deixa de ser uma exceção pontual para se tornar moeda do cotidiano. Se há uma regra certa em nosso tempo, é a visão de que o novo vai chegar, o futuro será diferente do passado, e os efeitos das mudanças serão severos. Quando o que parecia ser um evento marginal vira a regra, já não basta prever o amanhã ou compensar os desvios.

IV. ESTADO-RECONSTRUTOR

Na visão do Estado-reconstrutor, cumpre ao Estado reorganizar as fronteiras institucionais da economia para construir mercados mais capacitados e inclusivos. Não é suficiente ao Estado regular o mercado à distância (para corrigir suas ineficiências) ou compensar seus efeitos indesejados (para corrigir suas injustiças). É necessário reconstruir as bases do mercado para que a sociedade avance à medida que a economia também se torna mais inclusiva.

³³ As reações ao pensamento econômico *anti-institucional* - análise de equilíbrio geral – foram valiosas, porém insuficientes para promover giro institucionalista no pensamento econômico contemporâneo. Ao fim e ao cabo, o impulso renovador ainda não foi capaz de se traduzir em nova prática de pesquisa e de ação. Como resultado, acaba reduzido às posições ambíguas de resistência crítica ou de subordinação. Sobre o tema, ver UNGER, Roberto Mangabeira. **What Should Legal Analysis Become?** London: Verso, 1996, p. 23.

A analogia ajuda a esclarecer as distintas visões sobre a economia: enquanto o Estado-regulador e o Estado-compensador reconhecem e respeitam o *motor da locomotiva* econômica, cuidando apenas para garantir condições ideais para seu avanço, no primeiro caso, e para remediar dejetos deixados em sua passagem, no segundo caso, o Estado-reconstrutor quer *mexer no motor da locomotiva*. Nesta visão, distintas formas/números de *motores* podem e devem coexistir em uma mesma locomotiva econômica, ao mesmo tempo, tornando a locomotiva mais poderosa e menos injusta.

A visão do Estado-reconstrutor possui uma visão de desenvolvimento e um método próprios. A visão de desenvolvimento prega a coexistência de regimes econômicos e sociais variados em um mesmo território. Esta estratégia promoveria simultaneamente o crescimento e a inclusão. A sociedade seria capaz de avançar mais e melhor avançando simultaneamente em rotas variadas—em vez de partir da forma vigente da economia e encontrar maneiras de *generalizá-la* para todos os grupos em todo o território. Tarefa central do Estado-reconstrutor estaria em construir regime de coordenação desta dinâmica entre múltiplas economias.

O método do Estado-reconstrutor é a experimentação institucional. Isso não significa buscar a mudança de tudo ao mesmo tempo. Significa apenas o compromisso do Estado em encontrar instituições mais habilitadas a promover o desenvolvimento local, considerando as variedades de problemas e de expectativas. Assim, o Estado-reconstrutor está continuamente a testar e avaliar a performance das instituições vigentes, em nome de, ao mesmo tempo, considerar caminhos para seu aprimoramento.³⁴ Este método contribui, de um lado, para expandir o horizonte de reflexão sobre a origem e funcionamento das instituições, e, de outro lado, para também estimular teste de rotas variadas de ação. Embora os *números* não sejam irrelevantes, para o Estado-reconstrutor, tampouco detêm o monopólio da expressão econômica de uma sociedade.

As duas disciplinas-chave para a análise institucional são, primeiro, a economia e, ao seu lado, o direito. Hoje, contudo, a ausência de um pensamento econômico institucional³⁵ acaba por oferecer à prática jurídica

³⁴ Bases de novo pensamento jurídico como imaginação institucional são apresentados por Cf. UNGER, Roberto Mangabeira. **What Should Legal Analysis Become?** London: Verso, 1996.

³⁵ Sobre inexistência de um pensamento econômico institucionalista, ver UNGER, Roberto Mangabeira. **What Should Legal Analysis Become?** London: Verso, 1996, p.25. Uma economia institucional verdadeira não seria um estudo do comportamento

renovada uma tarefa especialmente significativa de aprofundar a compreensão e a reinvenção das instituições do mercado no país.³⁶ Claro que a oportunidade também subsiste para a economia; a diferença é que a prática jurídica, em grande medida, é menos subserviente ao cânone metodológico—se é que existe um cânone metodológico no pensamento jurídico ocidental—do que a prática econômica, em que hoje impera método neoclássico.

Como compreender a ação do Estado-reconstrutor na sociedade atual? Dois passos são relevantes nesta tarefa. O primeiro é desmistificar a separação institucional entre o mercado e o Estado na economia capitalista vigente. Em sua origem, instituições-chave para o funcionamento do setor privado—como a sociedade anônima e a bolsa de valores—foram, no passado, construções públicas com fins sociais. O segundo passo é compreender como é possível coordenar a relação dinâmica entre a iniciativa privada e o setor público ao longo do tempo. Exemplos significativos da China e do Brasil servirão como referência de ação do Estado-reconstrutor.

econômico e de relações estáveis entre agregados econômicos contra um background institucional não examinado, nem seria uma Coruja de Minerva batendo suas asas sobre a marcha histórica triunfal da verdadeira e única economia de mercado difundindo-se pelo mundo e tornando-se dominante. Deveria ter como seu tema o estudo das instituições econômicas propriamente, de suas causas e consequências, sobre o porquê serem como são, mas poderiam ser diferentes, das variedades ocultas de suas formas de existência, e das oportunidades transformativas que estas variações existentes oferecem e escondem. Esta economia institucional requer uma relação muito mais íntima e contínua entre análise formal, descrição empírica, e conjectura causal que as práticas analíticas dominantes de teoria econômica têm permitido. Elas ampliariam o alcance explanatório da teoria econômica, retirando dela parte de sua autossuficiência formal. Pois elas seriam parte de um enfraquecimento das identidades metodológicas distintas das diferentes disciplinas que lidam com a estrutura da sociedade. O parceiro mais próximo desta economia seria um método de análise jurídica orientado institucionalmente, uma prática de análise jurídica como imaginação institucional.

³⁶ Sobre o tema, ver VARGAS, Daniel. Jurista Criativo. **Cadernos FGV-Direito Rio**, Vol. 9, 1, 2014, p. 83-104.

1. Base social do mercado

O mercado é a arena da vida privada, da liberdade e da autonomia da vontade—assim pensamos na visão clássica da economia e do direito.³⁷ Onde termina o mercado, aí começa a arena pública, dos deveres e das limitações à vontade individual. Esta separação, contudo, é muito mais superficial e aparente do que se imagina. As críticas radicais a tal dualismo são conhecidas: a separação entre o individual e o coletivo, entre o privado e o público, não passam de disfarces, que criam espécie de cortina de fumaça para ocultar verdadeira dinâmica de interesses na vida social. Em uma palavra: Marx³⁸ nos lembra sobre como a *ideologia* obscurece a natureza fluida e superficial entre os dois mundos, e sua raiz material verdadeira, em que poucos dominam e *lucram*, enquanto à maioria resta a opção de vender seu corpo em nome da sobrevivência.

Alternativa crítica, mais significativa para fins deste ensaio, porém menos compreendida, é a crítica histórico-institucional. Mercado e Estado são mais do que um jogo de cartas marcadas nesta visão. Se, em sua configuração social vigente, pouquíssimos indivíduos *lucram* o mesmo que a maioria da população³⁹, ainda assim, este drama tende a ser percebido como reflexo de uma engrenagem social, cujas origens e funções

³⁷ Sobre o tema, conferir RIBEIRO, Gonçalo. **The Decline of Private Law: A Philosophical History of Liberal Legalism**. Tese (Doutorado em Direito) – Harvard Law School, Cambridge, MA, 2012. O autor examina a origem comum do ideário do direito clássico e do liberalismo político e econômico.

³⁸ MARX, Karl; ENGELS, Frederick. **The German Ideology**. Ed. Christopher Arthur. New York, NY: International Publishers, 2001, p. 47 e ss. (em que ideologia é definida como “produção de ideias, concepções, consciências... [tudo o que] o homem diz, imagina ou concebe” [incluindo] “política, leis, moralidade, religião, metafísica, etc.”) MARX, Karl; ENGELS, Frederick. **The German Ideology**. Ed. Christopher Arthur. New York, NY: International Publishers, 2001, p.47. São as ideias-força do seu tempo, que “nada mais são do que expressões das relações materiais dominantes capturadas como ideias; portanto das relações que tornam uma classe a classe governante, portanto, as ideias de sua dominação”. MARX, Karl; ENGELS, Frederick. **The German Ideology**. Ed. Christopher Arthur. New York, NY: International Publishers, 2001, p. 64.

³⁹ Relatório divulgado pela Oxfam revela que, tomando o ano de 2016 como base, 8 bilionários possuem mais riqueza que metade da população do planeta. No Brasil, a proporção cai para 6 bilionários, para metade da população brasileira. Cf. HARDOON, Deborah. An Economy for the 99%. **Oxfam International**, 2017. Disponível em: <<https://www.oxfam.org/en/research/economy-99>>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2018.

são o resultado, direto e indireto, de escolhas políticas. Nós criamos estas estruturas, histórica e coletivamente.⁴⁰ Isso significa, portanto, que Estado e mercado são obras que resultam da construção cumulativa da arte humana, que podem ser reordenadas em direções variadas. Assim como na visão radical, Estado e mercado (bem como o público e o privado) são modelados com material da mesma natureza: instituições, que se agregam em blocos de estruturas. Porém, ao contrário da crítica radical, estas estruturas não constituem *tipos* ou *sistemas*, operados segundo lógicas internas.⁴¹ Não existe uma lógica universal da sociedade, o que há são efeitos sociais repetitivos, que refletem as estruturas vigentes. O que confere à ficção público-privada semblante de realidade é a vigência contingencial de estruturas que criamos ou aceitamos deixar de pé.

Nada é mais *privado*, em nossa visão de mercado, do que a ideia de corporação e de bolsa de valores. Ambos encarnam, na forma da empresa e na forma do mercado, o que há de mais *maduro* no capitalismo de mercado. Por isso mesmo, é valioso resgatar o sentido original destas instituições, para dali também captar sua verdadeira *natureza*. Na sua origem, estas instituições eram semi-públicas: serviam prioritariamente a fins coletivos. Apenas com o desenrolar da histórica e do direito é que, retrospectivamente, passaram a ser vistas como essencialmente *privadas* e protegidas de ingerência estatal *indevida*.

1.1. Corporação

No fim do século XIX e início do século XX, a *revolução corporativa*, nos Estados Unidos, foi responsável por boom ímpar de crescimento

⁴⁰ A historicidade social é parte da fundamentação da possibilidade de ação transformadora, segundo Marx. Esta ideia remonta a VICO, Giambattista. **The New Science**. Trad. Thomas Goddard Bergin; Max Harold Fisch. Garden City, NY: Doubleday & Co., 1961, p. 62. Influencia Marx (porém fundido com dialética materialista). Mas também em UNGER, Roberto Mangabeira. **False Necessity: Anti-Necessitarian Social Theory in the Service of Radical Democracy**. London: Verso, 2002 (sem as *leis deterministas da história*).

⁴¹ A crítica radical de Marx absorve a noção de historicidade das estruturas sociais, porém, ao mesmo tempo, submete esta historicidade ao imperativo de leis deterministas da história. A crítica histórico-institucional busca resgatar a historicidade da sociedade, apresentada por Vico, libertando-a, contudo, de qualquer lei de evolução histórica. Cf. VICO, Giambattista. **The New Science**. Trad. Thomas Goddard Bergin; Max Harold Fisch. Garden City, NY: Doubleday & Co., 1961.

econômico do país. Ao contrário do que frequentemente se pensa hoje, contudo, a corporação não é o resultado do desenvolvimento espontâneo do mercado. Foi originalmente criada e financiada pelo Estado com objetivo de capacitar o mercado para fazer o que *agentes econômicos racionais não iriam cumprir, porque seriam muito arriscadas, muito caras, pouco lucrativas, ou exageradamente públicas, isto é, para executar tarefas que não seriam cumpridas se deixadas à operação eficiente dos mercados.*⁴² Apenas bem depois é que a corporação é *privatizada* e passa a ser vista como instituição-chave do mercado livre.

William G. Roy mostra que o avanço corporativo nos Estados Unidos se deu em etapas. A corporação não surgiu espontaneamente na forma como hoje as conhecemos. *Começou como instituição quase-pública criada pelos Estados para prestar serviços públicos como a construção de rodovias ou canais, recebendo em troca privilégios especiais como a responsabilidade limitada.*⁴³ No início do século XIX, as corporações empresariais eram percebidas como resíduos de organizações pré-modernas que sobreviveram à onda “democratizante” do iluminismo. Tornaram-se espécie de delegatárias de parcela da soberania nacional com a função de decidir sobre como alocar, gerir recursos e tomar decisões sobre investimentos que interferem na vida de diversas pessoas (o que e como produzir, como distribuir e comercializar, como lidar com famílias e comunidades cujo bem-estar depende da decisão empresarial).

Esta delegação de poder às corporações era percebida e fundamentada como parte de contrato público. A corporação ganhava poder (e liberdade) de organização de recursos, porque (e desde que) cumprisse finalidades sociais. Em outros termos, a corporação era a *longa manus* do Estado: servia à satisfação de seus objetivos públicos.

A relação entre público e privado era pouco nítida neste momento. Do mesmo modo, as noções de sucesso individual e sucesso coletivo caminhavam de mãos dadas. O grande empresário era visto como um agente social, capaz de contribuir com o desenvolvimento das comunidades e do país. É neste espírito que Andrew Carnegie, um dos maiores capitalistas do início do século passado, define o espírito da

⁴² CUI, Zhiyuan. The Economic Role of the State: A Theoretical Survey with Reference to China. In: **II Seminário Internacional da USP: Brasil, México, África do Sul, Índia e China – Estratégias de Integração e Desenvolvimento**. São Paulo, SP: Universidade de São Paulo, 2001.

⁴³ ROY, William. **Socializing Capital: the rise of the larger industrial corporation in America**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997.

riqueza como, a um só tempo, uma virtude individual e um compromisso público.⁴⁴

No fim do século XIX, começa a se concretizar a transmutação da corporação em *quintessência da propriedade privada, um santuário protegido contra a autoridade governamental*.⁴⁵ Esta mudança do contexto social em que as corporações operavam se dá gradualmente. Fator decisivo foi o avanço de novo horizonte moral – utilitarismo – sobre o funcionamento da economia e da sociedade. Esta visão ressaltava, por um lado, a autonomia entre a riqueza individual e a riqueza nacional; e, por outro, a ligação automática entre a riqueza de um e o sucesso de todos. A esfera privada ganha vida própria e distinta da esfera pública. Ao mesmo tempo, ocorre o confinamento do Estado a tarefa de proteger direitos dos proprietários e episodicamente regular à distância a ação estatal. A ação individual no mercado privado passa a ser vista como caminho único para promoção da riqueza. Com a *privatização* moral da sociedade, avança gradualmente a pressão política (e jurídica) para limitar ingerência do Estado no funcionamento das corporações. Novo modelo de organização corporativa, independente de qualquer finalidade ou condicionamento público, converte-se no padrão institucional da economia ao longo do século XX.

⁴⁴ “Este, portanto, é o dever de um homem de riqueza: Primeiro, dar o exemplo de vida modesta e sem ostentação, evitando exibicionismo ou extravagância; prover moderadamente as necessidades legítimas daqueles que dele dependem; e em seguida, considerar todo o lucro que receber de seus investimentos como ‘fundos de confiança’, que ele é chamado para administrar, com o dever de fazê-lo em estrita conformidade com o que, no seu melhor juízo, ele calcula produzir o resultado mais benéfico para toda a comunidade—o homem de riqueza assim se torna um mero representante e fiador dos seus irmãos mais pobres, levando ao seu serviço sua sabedoria superior, experiência e habilidade administrativa, fazendo isso para eles melhor do que eles próprios poderiam fazer para si mesmos”. CARNEGIE, Andrew. Wealth. *The North American Review*, Vol. 148, 391, 1889, p. 653-664. Disponível em: <<https://www.swarthmore.edu/SocSci/rbannis1/AIH19th/Carnegie.html>>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2018.

⁴⁵ “As late as 1890, fewer than ten manufacturing securities were traded on the major stock exchanges, and most of those, like Pullman’s Palace Car Company were closely associated with the railroad (Manual of Statistics 1890). The world of manufacturing and the world of finance capital were institutionally distinct. Investors considered manufacturing companies too risky and industrialists resisted surrendering control to outsiders”. ROY, William. **Socializing Capital: the rise of the larger industrial corporation in America**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997, p. 4.

1.2. *Bolsa de valores*

Wall Street é tradicionalmente percebida como a casa do mercado livre, onde impera visão do mercado que opera de maneira independente do Estado.

Grande parte do debate sobre o funcionamento de Wall Street diz respeito aos limites da responsabilidade do Estado em atuar no sistema financeiro, em que medida deveria cumprir ao próprio mercado autorregular ou, especialmente após 2008, em que medida deveria o setor público reassumir as rédeas dos critérios de funcionamento do mercado financeiro especulativo.

A tensão entre ação estatal e autonomia financeira, no entanto, não é fenômeno natural ou inerente à sociedade. Wall Street foi criada para transacionar ações do governo e de empresas públicas. Até 1800, nos Estados Unidos, o mercado financeiro operava basicamente para transacionar títulos públicos. *As ações e títulos comercializados em bolsa financiavam ferrovias, telégrafos, municipalidades e governos.*⁴⁶ A relação de Wall Street com o mundo privado era apenas indireta. Apenas no início do século XX, o mercado financeiro uniu-se ao mundo corporativo nascente consolidando novo modelo de capitalismo corporativo que ainda hoje impera.

A revolução econômica americana é o resultado da mutação do conceito de propriedade—da visão e dos arranjos institucionais que lhe dão forma—que ocorre com o casamento entre a corporação privada e o mercado financeiro. Este casamento só foi possível, contudo, graças ao conjunto de ações públicas que viabilizaram, em momento inicial, o desenvolvimento das corporações e o amadurecimento do mercado financeiro. A transformação econômica por que passa o país no fim do século XIX e início do século XX deve ser compreendida, portanto, segundo visão mais ampla do que a mera vitória de arranjos institucionais eficientes no mercado. Foi a ação pública e a expectativa de promoção de objetivos sociais que contribuíram para a construção das bases segundo as quais o mercado, em momento seguinte, passou a funcionar de forma *autônoma*.⁴⁷

⁴⁶ ROY, William. **Socializing Capital: the rise of the larger industrial corporation in America**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997, p. 4.

⁴⁷ ROY, William. **Socializing Capital**. Princeton: Princeton University Press, 1997, PP.4 e seguintes.

2. Base dinâmica do mercado

Como é possível compreender o Estado-reconstrutor em movimento? Dois conjuntos de exemplos, um proveniente da China, e outro do Brasil, ilustram o potencial desta versão de intervenção do Estado na economia. O primeiro é a estratégia de desenvolvimento local na província chinesa de Chongqing—onde vivem 33 milhões de pessoas (comparado a mais ou menos 20 milhões em Pequim) e uma das quatro cidades geridas pelo governo federal. O segundo conjunto de exemplos são dois experimentos em curso na Amazônia brasileira: a regularização fundiária e a criação de sociedade anônima *público-privada* no Acre.

2.1 China: desenvolvimento local

Chongqing é uma das 4 municipalidades chinesas sob a jurisdição do governo central. As demais são Pequim, Shanghai e Tianjin. Ao longo da última década, a cidade colocou em prática conjunto de experimentos institucionais exemplares, que sinalizam nova forma de relação entre Estado e mercado, em que o avanço e fortalecimento de *um*, ao mesmo tempo, serve como forma de promoção do avanço e fortalecimento do *outro*. Ou melhor: *um* e *outro* são utilizados como sinônimo de *sociedade*. A estratégia central consiste em o Estado operar nas áreas em que empreendedores privados não se interessam, porém que o Estado, com seus recursos e influência, teria condições de explorar.

As características do projeto de Chongqing são apresentadas e analisadas, em série de artigos⁴⁸, pelo professor Zhiyuan Cui, atual professor da Universidade de Tsinghua. Cui destaca que os governos locais são estimulados, no regime chinês, a experimentar. A avaliação de sucesso de cada projeto local é apurada pelo crescimento econômico, mas também pelo apoio junto à população e pela estabilidade social conquistados. Desde 2007, Chongqing ganhou o status de zona experimental chinesa, o que potencializou ainda mais sua dinâmica de inovação.

O projeto que lá se instala, segundo Cui, exemplifica relação original de complementariedade entre mercado e Estado. Como exatamente isso

⁴⁸ CUI, Zhiyuan. Partial Intimations of the Coming Whole: the Chongqing Experiment in light of the Theories of Henry George, James Meade, and Antonio Gramsci. *Modern China*, Vol. 37, 6, 2011, p. 646-660.

ocorre? Aqui convém detalhar algumas das ideias centrais do modelo para compreender seu significado.

Desde 2001, o governo chinês possui estratégia de desenvolvimento de doze regiões na zona ocidental do país, onde também se situa Chongqing. A base desta estratégia consiste em autorizar províncias a reduzir alíquota de impostos sobre a renda, de 33% (taxa nacional) para até 15% (taxa local). Nos primeiros anos, várias províncias implementaram a redução fiscal como forma de atrair investimentos produtivos externos, porém o receio de comprometer a arrecadação do Estado e deteriorar sua capacidade de arcar com custos de serviços públicos logo motivou o reajuste da alíquota ao antigo patamar. Com exceção de Chongqing, que manteve a alíquota local em 15%.

Esta é a principal razão, segundo Cui, pela qual a cidade consolidou-se como polo de atração de investimentos externos de grandes empresas, como Hewlett-Packard e Foxconn. Com a produção de computadores na cidade, as firmas acabaram por migrar sua estrutura de contabilidade financeira de Cingapura, onde imposto sobre a renda é de 17%, para Chongqing, onde é de 15%. Esta conexão virtuosa entre Estado e mercado é a base do que Cui considera *novo modelo de desenvolvimento chinês*:

Portanto, tributação baixa é bom para o empreendedorismo local privado, mas paradoxalmente só é possível porque o governo se beneficia dos retornos gerados pelos ativos públicos. Esta é a razão por que podemos falar de um novo modelo. Não é um retorno ao período pré-reformas, porque naquele momento os vários bens públicos da China não geravam retorno de mercado. [Este arranjo] confere alguma substância ao conceito de uma economia socialista de mercado, e a coexistência de formas de mercado variadas de propriedade. Costumava ser apenas um slogan, a maioria das pessoas pensava, e era exatamente como um ambiente de mercado competitivo. Este é um aspecto interessante do modelo de Chongqing.⁴⁹

O modelo tributário diferenciado fixado em Chongqing cria guarda-chuva para dar vida a um laboratório local de experimentação. Entre os principais experimentos virtuosos de Chongqing, encontram-se novo modelo de regime de propriedade e novo modelo de regime de ocupação de prédios públicos.

⁴⁹ FRENKIEL, Emilie. From Scholar to Official: Cui Zhiyuan and Chongqing City's Local Experimental Policy. **Books and Ideas**, 2010. Disponível em: http://www.booksandideas.net/IMG/pdf/20101206_Cui_Zhiyuan_EN.pdf. Acesso em: 18 de fevereiro de 2018.

a. Novo regime de propriedade

A China passou, ao longo das últimas décadas, por mudanças consideráveis no regime de propriedade, em especial da propriedade coletiva (em que moradores rurais controlam pequenos lotes em contrato de leasing de 30 anos); e estes lotes rurais formam uma vila liderada por secretário do Partido Comunista local. Desde os anos 1980, inicia-se processo de autonomização política e, em seguida, econômica, de cada vila. A autonomização política começa com eleições de líderes locais pelos habitantes da vila. A partir de 2008, o Partido Comunista Chinês inicia programa de autonomização econômica melhorar renda de centenas de milhões de habitantes da zona rural. A tática consiste em permitir a transferibilidade do direito de uso das terras, antes da aquisição da propriedade plena do governo. Esta reforma concede autonomia aos moradores, em relação ao governo, e estimula uso mais eficiente das terras. Chongqing foi uma das localidades em que o governo chinês primeiro *testou* a organização do novo mercado, antevendo suas possíveis consequências, se generalizada para o restante do país.

A explicação do experimento é apresentada por Professor Cui. A primeira é a criação de um *mercado de terras*, cujas diretrizes gerais incluem, de um lado, estimular uso eficiente de terras no campo (em especial de áreas agricultáveis) e, de outro lado, repartir com os habitantes benefícios da urbanização e da valorização das terras. Ao permitir aos *proprietários* comercializarem parte de suas terras, e, ao mesmo tempo, estimular o cultivo de áreas agricultáveis, o mercado de terras fomenta a *racionalização* do uso das terras no campo, com reaproveitamento de áreas agricultáveis, porém abandonadas, desativação de velhas fábricas e estradas, mudanças dos moradores para áreas não-agricultáveis, porém melhor servidas por recursos como acesso a água. O comércio do direito de uso gera benefícios para o morador e também para a vila, com disponibilização de recursos para posterior investimento. A explicação do processo é detalhada por Professor Cui, em trecho longo, porém digno da transcrição:

Um aspecto crucial do experimento de Chongqing diz respeito a uma política pública particular relacionada à política de desenvolvimento urbano e rural integrada; isto é, compartilhar mais os benefícios da urbanização com os camponeses. De fato, a urbanização necessariamente promove o aumento do valor das terras. No próximo ano, será o aniversário de 100 anos da revolução de 1911. A parte econômica da principal teoria de Sun Yat-sen, os três princípios do povo, explicitamente provém do reformador rural norte-americano Henry George. Ele possuía aquela teoria interessante de que, uma vez que a elevação

do valor das terras não resulta do esforço dos proprietários – é geralmente porque o governo constrói uma rodovia ou porque muitos indivíduos privados criam lojas em um lugar e a agregação de muitas pessoas diferentes tem um efeito conglomerativo – portanto a principal fonte de elevação do valor da terra não deve ser dada a nenhum indivíduo privado. Somente a sociedade como um todo deveria capturar a maioria deste valor. Ele argumenta que, se o governo representa a sociedade como um todo para capturar a maior parte da elevação do valor das terras, o governo não necessita depender de nenhum outro tributo. Ele chamou [este instrumento] de movimento da tributação única. Sun Yat-sen, quando estudou medicina no Havaí, tornou-se próximo a um amigo de Henry George. Ele queria conhecê-lo pessoalmente, mas Henry George morreu de ataque cardíaco enquanto disputava eleições para prefeito da cidade de Nova York. Ele possuía um esquema muito elaborado de reforma das terras e de captura da elevação dos seus valores. Chongqing desenvolveu um método interessante relacionado a esta ideia básica de capturar o valor de elevação da propriedade, realizando os ideais de Henry George e Sun Yat-sen de socialização das rendas das terras. Em dezembro de 2008, Chongqing criou a primeira bolsa de valores de terras da China. Tanto Shanghai como Shenzhen possuem bolsas de valores. Mas Chongqing criou o primeiro certificado de venda de terras (dipiao 地票). As duas políticas nacionais estão em tensão. A China deseja urbanização rápida, mas também não quer depender da importação de comida. Como resultado, líderes definiram uma zona vermelha com mínimo de terras agricultáveis que não pode ser ultrapassada. As terras agricultáveis em todo o país não podem ser reduzidas a área inferior a 1,8 bilhão de mus [unidade de medida chinesa] (120.000 hectares). As duas políticas estão em contradição. Chongqing tentou reduzir a tensão entre as duas, permitindo ao Conselho de Estado iniciar experimentos pioneiros—esta é a razão principal de criação desta zona experimental. Mas, inicialmente, não desejava publicizá-los exageradamente antes de obter os resultados completos. Chongqing não reduziu a área de terra agricultável, mas, em vez disso, aumentou o uso de terras urbanas. A única possibilidade era reconverter terras de construções rurais, que também é dividida em terras para indústrias rurais e residência rural. Assim os camponeses iniciaram a reconverter antigas fábricas danificadas e sem uso e rodovias em terras agricultáveis. Eles também podem reorganizar seu espaço de vida, que normalmente é muito disperso, e viver em casas mais compactas, mas na verdade mais confortáveis em termos de facilidades de acesso a água. Eles podem, então, reconverter as suas antigas terras de residência em terras agricultáveis. Agora, isso significa que a quantia total de terras agricultáveis aumentou e agora podem vender os certificados de terra da área de terras acrescida na bolsa de terras sem reduzir a quantia total de terra agricultável. Qualquer um—desenvolvedores, compradores públicos ou

privados—podem competir nos leilões nas bolsas de terras no distrito financeiro de Chongqing. Desde 2008, dez leilões já foram realizados. O último ocorreu em 28 de abril [de 2008], apenas alguns dias atrás. O preço do leilão é de RMB 140.000 por certificado de terra de 1 mu. Este valor é dado aos camponeses que reconverteram terra agricultável. Isso é uma maneira para os camponeses compartilharem parte da elevação do valor das terras resultante da urbanização, porque, geralmente, em Beijing, por exemplo, ou em outros lugares, somente pessoas que vivem próximo às cidades, nos subúrbios, podem beneficiar-se de parte da elevação do valor das terras fruto da urbanização quando as suas terras são confiscadas, muito embora as pessoas reclamem de que as compensações são muito baixas. Mas neste caso, mesmo as pessoas que vivem longe da cidade podem obter sua quota-parte e receber o pagamento, bastante para isso que reconvertam terra rural em terra agricultável. O dinheiro que recebem desta venda de terras é pago a toda a vila. Eles podem usá-lo para qualquer propósito. Depende do que é aprovado e votado por cada comitê local. Deve ser aprovado por 2/3 da vila.⁵⁰

O exemplo ilustra a capacidade do Estado de, por meio de inovações institucionais virtuosas, reorganizar as fronteiras do mercado e criar regimes que, a um só tempo, beneficiam individualmente a grupos desfavorecidos (no caso, os camponeses), assim como ao interesse público em geral (neste caso, a comunidade local—as vilas—e o próprio país—a China).

b. Novo regime de aluguel de edifícios públicos

O processo de urbanização rápido da China trouxe consigo o desafio de disponibilizar habitação para os emigrantes, em especial, para famílias de baixa renda. Série de medidas tomadas pelo governo chinês para dinamizar o *mercado de aluguéis*, como facilitações no regime de garantias, tiveram resultado, porém insuficientes para atender demandas crescentes de famílias de baixa renda. Até que em 2007, Chongqing cria seu próprio aluguel de moradia: a cidade passa a utilizar empresas e recursos públicos para construir e alugar moradias populares, destinadas especialmente a jovens recém-graduados e famílias pobres. Este nicho de mercado estava

⁵⁰ FRENKIEL, Emilie. From Scholar to Official: Cui Zhiyuan and Chongqing City's Local Experimental Policy. *Books and Ideas*, 2010. Disponível em: <http://www.booksandideas.net/IMG/pdf/20101206_Cui_Zhiyuan_EN.pdf>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2018.

fora do interesse do mercado, pois naturalmente possuíam baixo poder aquisitivo.

Convém, uma vez mais, detalhar a estratégia do experimento de Chongqing, para compreender como a cidade reconcilia a dinâmica de mercado com os interesses sociais. Nas palavras do professor Cui:

Antes da reforma, todas as casas eram de propriedade pública e alugadas às pessoas por um valor muito baixo. Mas após a reforma, a privatização de bens públicos foi realizada em condições justas. Por exemplo, meus pais em Beijing alugaram seu apartamento por mais ou menos 40 anos e, no meio dos anos 1990, eles compraram sua casa alugada por um preço muito baixo, porque eles tinham trabalhado para a sua unidade de trabalho (danwei) e alugado aquele lugar por tantos anos. A propriedade de casas nas cidades chinesas é, na verdade, mais alta do que nos Estados Unidos. Há, de alguma forma, uma tradição nas cidades na China. As expectativas talvez sejam muito elevadas. Eu me casei com minha esposa nos Estados Unidos sem ter a propriedade de uma casa. Mas aqui na China, muitos jovens pensam que eles primeiro têm de comprar um apartamento antes de se casarem. Eu penso que isso também não ocorre na França. A maioria das pessoas reclama sobre o preço dos apartamentos comerciais atualmente na China. Muitos jovens querem comprar apartamentos melhores. Claro, há alguns, assim chamados, complexos habitacionais acessíveis (somente 5%) reservados a pessoas de baixa-renda. Mas isso não é suficiente. Portanto, Chongqing lançou um sistema de mão-dupla este ano. Um envolve apartamentos comerciais, enquanto o outro inclui apartamentos públicos para aluguel que, supostamente, deveriam providenciar 35-40% da moradia. O esquema de aluguel público visa a prover apartamentos relativamente mais caros para jovens graduados universitários. Eles não são muito pobres, mas não terão de se endividar profundamente para comprar seu próprio apartamento. Então, Chongqing começou a construir estes complexos em diferentes localizadas diferente e pretende construir 40 milhões m² de apartamentos públicos para aluguel. Eles serão construídos por empresas públicas gerenciadas pela comissão de recursos de propriedade pública aqui. Uma vez que este sistema não produzirá lucros, construtores comerciais e desenvolvedores não se interessaram. Eles não conseguiriam obter muito dinheiro com o controle dos aluguéis. Outras grandes cidades não puderam embarcar neste tipo de regime porque eles não possuem empresas públicas locais.⁵¹

⁵¹ FRENKIEL, Emilie. From Scholar to Official: Cui Zhiyuan and Chongqing City's Local Experimental Policy. **Books and Ideas**, 2010. Disponível em:

Veja que a municipalidade de Chongqing não está regulando ou substituindo o mercado, onde o mercado já opera; ao contrário, nestes casos, o Estado está a mobilizar seus poderes e recursos para expandir as fronteiras do mercado, onde ele ainda não vê interesse em participar. A experiência serve para ilustrar como as fronteiras do mercado são fluidas e como o Estado, capacitado e inovador, pode desempenhar papel virtuoso na reconstrução das formas de prestação de serviços para atender a fins públicos— neste caso, em regime comercial.

2.2 Brasil: inovações na propriedade

A ação do Estado, no Brasil, também tem sido decisiva para construir novos mercados. Nos dois casos da Amazônia brasileira, a maneira como o Estado age para criar mercado é distinta da experiência chinesa. Porém, também significativa. No primeiro caso—regularização fundiária na Amazônia—o Estado cria canal de vazão para demandas sociais reprimidas, fortalecendo a posição de pequenos e médios agricultores. No segundo caso—complexo industrial do peixe—a coordenação estratégica entre Estado, empreendedor e associações civis locais—co-financiada com recursos, inteligência e trabalho empresarial e coletivo—é decisiva para viabilizar experimento econômico ousado, capaz de oferecer *saída* econômica a uma região isolada do país—Estado do Acre—e distante dos principais centros comerciais. Nos dois casos, é a parceria estratégica entre Estado, mercado e sociedade que estimula o desenvolvimento local.

a. Regularização fundiária na Amazônia

Estado, mercado e sociedade deram passo importante para resolver problema crônico da Amazônia brasileira: o caos fundiário. O caos fundiário está na raiz de alguns dos problemas mais sensíveis na região. Primeiro, a violência, frequentemente associada à disputa de terras e de influência por gangues de grileiros. Segundo, o desflorestamento, que em boa parte ocorre em áreas públicas, exploradas ilegalmente por madeireiros, para revender madeira ou para abrir a floresta à pastagem. Terceiro, a economia de baixa sofisticação, que abriga população muito

<http://www.booksandideas.net/IMG/pdf/20101206_Cui_Zhiyuan_EN.pdf>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2018.

pobre e carente, pois, sem *garantia da terra*, dificilmente é possível obter empréstimos ou atrair investimentos.

O problema da *regularização fundiária* é debatido há anos na Amazônia; porém, o tema começou a tornar-se prioridade no país a partir de 2007, com a coordenação de esforços de lideranças do governo federal com governadores dos 9 Estados amazônicos, além de lideranças empresariais e sociais da região. À época, menos de 4% das terras ocupadas na Amazônia Legal—uma área superior à Europa Ocidental—possuía sua situação jurídica definida. Em vários Municípios na região, sequer a sede da prefeitura residia em terra legalizada. Neste ambiente de indefinição jurídica, prevalecia complexo econômico altamente concentrador, excludente e ambientalmente insustentável. As atividades econômicas mais rentáveis na Amazônia eram o corte ilegal de árvores e a pecuária extensiva. O efeito cumulativo deste cenário de caos fundiário era a tensão geral.

Marco decisivo para a solução do problema foi a aprovação, pelo Congresso, de novo marco normativo da regularização de terras no país—Lei 11.952/2009—que estimava regularizar até 300 mil ocupações em toda a região.⁵² Esta norma converte em lei uma Medida Provisória editada pelo Presidente, que partia de um diagnóstico do problema fundiário na Amazônia com duas causas prioritárias. A primeira é a complexidade jurídica das regras que disciplinam o reconhecimento da titularidade de terras e que o processo de regularização. A segunda causa prioritária é são os limites administrativos e políticos da União, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária—INCRA, para desempenhar esta tarefa sozinha, em território tão vasto como o brasileiro, e ainda dividindo tempo e recursos limitados com outra agenda prioritária, a reforma agrária.

As mudanças legais aprovadas pela nova norma endereçam estes obstáculos. Entre diversos aprimoramentos, a norma facilita consideravelmente o processo de regularização de terras em áreas públicas urbanas e rurais, especialmente ocupações de até 4 módulos fiscais. Ocupações em terras devolutas em área de fronteira e outras áreas

⁵² Apresentação do Relatório do Projeto de Lei de Conversão da Medida Provisória nº 458, de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, altera outras normas e toma providências. Diário da Câmara dos Deputados, Quarta-Feira, 29 de abril de 2009, p. 15.433. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD29ABR2009.pdf#page=181>>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2018.

sob domínio da União também podem ser objeto de regularização⁵³, bem como áreas ocupadas por comunidades quilombolas.⁵⁴ Algumas limitações consideradas ultrapassadas são suprimidas, como a vedação de regularização de área ocupada por pessoa jurídica, proprietário de outro imóvel ou funcionário público. Previu-se gratuidade do registro para pequenas propriedades (até 1 módulo rural).

De outro lado, a nova lei estimula a cooperação entre União, Estados e Municípios, com participação da sociedade, em procedimentos variados do processo. A coordenação do processo permanece sob a responsabilidade da União, por meio do INCRA.⁵⁵ A norma autoriza a União a transferir terras para Estados e Municípios, de forma célere, áreas com ocupações, permitindo assim, que lideranças locais e regionais atuem na regularização das propriedades. A atuação do INCRA ocorre em parceria com órgãos de terras estaduais, em equipes integradas em bases municipais. Municípios atuarão na instrução dos pedidos de doação das terras para proceder à regularização.

A regularização de terras urbanas e rurais costuma passar por três etapas. A primeira é o cadastro dos posseiros passíveis de regularização: levantamento de informações gerais sobre o território, em conjuntos de Municípios. O cadastramento é realizado em locais públicos, como escolas e praças. Este processo é realizado por órgãos de terras dos três níveis da federação. A segunda é o georreferenciamento das posses: mapeamento e identificação, com GPS, das coordenadas do terreno. A iniciativa privada é contratada para auxiliar neste esforço. A terceira etapa é a titulação: concessão do título provisório ou permanente ao indivíduo, certificada a veracidade das informações anteriores. Em áreas da União até 4 módulos fiscais, em regra⁵⁶, não é exigida vistoria do imóvel⁵⁷; isto é, o

⁵³ Art. 3º, Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.

⁵⁴ Art. 4º, Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.

⁵⁵ Este foi tema de grande disputa ao longo de toda a definição das prioridades na MP.

⁵⁶ Há exceções, em que é exigida vistoria para imóveis até 4 módulos fiscais, em Municípios da região do Arco Verde (fronteira entre a floresta e área antropizada), locais com histórico de conflitos de disputa pela terra, áreas denunciadas por suposta presença de falsos posseiros, entre outras.

⁵⁷ Em decisão recente (ADI 4269/2009), o Supremo Tribunal Federal limitou a dispensa de vistoria a imóveis com menos de 4 módulos fiscais autorizada pelo artigo 13 da Lei nº 11.952/2009, sob o argumento de que a dispensa de vistoria, *sem motivação prévia*, fere, entre outros, o princípio da razoabilidade e o dever estatal de proteção do meio ambiente amazônico. Eis a tese fixada pelo tribunal: “É inconstitucional a interpretação de lei, quer normatizando a regularização fundiária de terras de domínio da União na Amazônia Legal (...), quer dispensando vistoria prévia em imóveis rurais de até quatro módulos

procedimento é bastante célere. Em áreas entre 4-15 módulos fiscais da União, ocorre vistoria prévia. Em áreas estaduais, a titulação também prescinde de vistoria. Grupos executivos em cada um dos Estados da Amazônia cooperaram, com graus distintos de sucesso, na realização da tarefa.

Desde o início do programa Terra Legal, gerido no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Agrário, que lidera o processo de regularização fundiária na Amazônia, foram emitidos mais de 25 mil títulos a produtores rurais e 405 títulos urbanos a Municípios que antes tinham as áreas pertencentes à União.⁵⁸ Este foi o primeiro grande experimento de cooperação federativa entre três níveis da federação na Amazônia brasileira. Em que pese limites, o marco institucional inovador sugere caminho claro para ação coordenada do Estado na reinvenção das bases da propriedade e da economia regional. A ação do Estado brasileiro, no caso, não se resume a *regulação* ou *compensação* de consequências indesejadas. A ação do Estado, neste caso, muda o paradigma de organização da propriedade na região e, com isso, também influencia dinâmica da economia e da sociedade. O consenso formado na região é que estas medidas são decisivas para começar a resgatar a Amazônia do *estado de natureza*, em que impera o mercado da pilhagem.

b. Sociedade *público-privada* no Acre

A parceria entre Estado, mercado e sociedade civil também é componente central da estratégia liderada pelo Estado do Acre para impulsionar o crescimento da economia e promover o bem-estar da comunidade acreana. O Estado, localizado no extremo oeste da Amazônia brasileira, convive com limitações físicas ao seu progresso. Distante dos

fiscais, quando não asseguradas modalidades eficazes de fiscalização" (grifo nosso). Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=359395>>.

Acesso em: 18 de fevereiro de 2018.

⁵⁸ Aprimoramentos no procedimento de regularização fundiária foram aprovados pela Lei 13.465/2017. A norma, por exemplo, reduz prazo de carência para alienação do imóvel regularizado de 10 para 3 anos, nas áreas de até um módulo fiscal. Sobre o tema, ver notícia da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. Disponível em:

<<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-promove-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel-na-amaz%C3%B4nia-legal>>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2018.

principais mercados de consumo nacionais (ou estrangeiros), ainda carece de infraestrutura para escoar sua produção. Basicamente, o acesso aos mercados do sudeste e sul do país se dá por via aérea, o que, naturalmente, cria duro obstáculo à competitividade da produção local. Ao lado deste problema, o Estado convive ainda com problemas socioambientais delicados. Ao mesmo tempo que a *floresta* é elemento valioso na cultura do Estado, boa parte da população rural, que habita as reservas florestais no Estado, vivem em situação de pobreza.

Entre 1998 e 2010, o Acre priorizou a construção de uma *economia da floresta*, valorizando atividades econômicas como o extrativismo e criando programas de apoio à população vulnerável. Estas medidas, contudo, foram insuficientes para melhorar situação econômica do Estado e de sua população. Nos períodos da entressafra, em que não os *frutos* da floresta não estão *no pé*, a *saída* econômica para boa parte da população local envolve atividades que pressionam a floresta e o meio ambiente, como a pecuária e a agricultura. Justamente nas áreas do Estado que mais simbolizavam o compromisso local com a preservação da Amazônia—como a Reserva Chico Mendes—observava-se, também, aumento preocupante de taxas de desmatamento da floresta.

Para combater o problema, e reorganizar a economia do Estado em novas bases, a partir de 2002 o governo do Acre passou a abraçar nova orientação, de valorização do empreendedorismo e de construção de alternativas econômicas. Uma das medidas mais promissoras é a criação do Complexo de Piscicultura Peixes da Amazônia. O complexo conta com parceria entre capital privado, financiamento público-federal, apoio do governo do Acre e participação de cooperativa de produtores rurais da região, em regime de sociedade anônima, em que as cotas—e a partir daí, os lucros do empreendimento—são divididas entre setor público, privado e comunidade. A parceria visa a estruturar e fortalecer a cadeia produtiva do peixe da Amazônia, produto com alta demanda no mercado brasileiro e internacional, com baixo impacto ambiental (produção em cativeiro), com tecnologia relativamente simples, e com alta margem de lucro distribuída entre os proprietários.

O complexo inclui diversas etapas da cadeia produtiva. Um dos empreendimentos cria alevinos e produz ração para peixe, que são entregues a pequenos produtores locais. Os produtores atuam na engorda dos peixes. Em seguida, os peixes são processados em indústria, resfriados e transportados para revenda fora da região. Todo o processo é acompanhado por equipes técnicas, com apoio de órgãos do Estado. Cito a descrição detalhada do processo produtivo, por um de seus líderes:

O pequeno produtor aqui termina sendo um acionista desse projeto. Ele, cooperativado lá pela cooperativa local dele, termina sendo um acionista dessa empresa. Se ele criar peixe, tem lucro como produtor, tem as facilidades como cooperativa e termina tendo, no momento em que essa empresa começar a dividir o seu lucro, parte desses recursos. Esse lucro retorna, primeiro para a central de cooperativas, depois para a cooperativa e, por fim, para o cooperativado. Essa é uma inserção, não é uma exploração do pequeno produtor. É uma inserção de fato. O modelo mais próximo disso é a cooperativa, mas as cooperativas têm um outro grau de dificuldade. Aqui termina sendo uma sociedade anônima, com um sistema de gestão bem moderno e tem a praticidade para os negócios de grande monta, de grande vulto, pois o fato de ser uma sociedade anônima possibilita isso. Mas ela termina amparando o pequeno produtor como um acionista desse empreendimento.⁵⁹

A iniciativa acreana avança os limites do mercado, mobilizando capital público e privado, em pareceria com a economia local, para tornar econômica oportunidade negocial até então inexistente. Não se trata de presumir o ponto *ótimo* do mercado, limitando-se a regulá-lo à distância ou prestar auxílio aos desamparados. É a própria reconstrução da economia, com apoio da iniciativa pública, em arranjos criativos que mobilizam poderes e recursos públicos e privados de maneiras variadas. Em regiões em que a realidade não parece atrair, por si só, o investimento empresarial, o Estado-reconstrutor tem o potencial renovar as oportunidades de investimento. Não por acaso, outros Estados brasileiros (como o Maranhão e o Piauí)⁶⁰ estudam maneiras de adaptar, à sua realidade, o arranjo inovador do Acre.

V. CONCLUSÃO

Segundo o Estado-reconstrutor, a economia não é um ente autônomo e independente das decisões da política, das regras do direito e da

⁵⁹ Cf. notícia do portal *Notícias do Acre*. Disponível em:

<<http://www.agencia.ac.gov.br/frigorifico-peixes-da-amazonia-completa-um-ano-com-sucesso-de-vendas/>>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2018.

⁶⁰ Cf. notícia do Portal *Amazônia*. Disponível em:

<<http://portalamazonia.com/noticias/modelo-de-negocios-do-acre-e-apresentado-no-maranhao>>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2018.

orientação da cultura local. Ao contrário, o mercado é o conjunto de regras e valores que governam as relações sociais em determinado contexto. Não há economia única, assim como não necessariamente deve haver relação única entre poder central e mercado descentralizado. Horizontes diferenciados de centralização-descentralização poderiam coexistir. Oportunidades programáticas se abrem ao se compreender o papel do Estado-construtor na economia. O caminho, nesta visão, é diversificar os termos da relação entre Estado-mercado e, a partir de novos arranjos institucionais mais inclusivos, redesenhar a trajetória de desenvolvimento nacional.

As oportunidades que a figura do Estado-reconstrutor sugere não implicam a desejabilidade ou a correção de toda ação do Estado no mercado. Indica apenas que, ao contrário do que sustenta a visão ortodoxa, não há forma natural ou necessária de organização da economia de mercado. Isso se torna especialmente significativo em circunstâncias em que empreendedores, por si só, não possuem interesse em participar. O que vem a seguir, contudo, é um reencontro das instituições da economia e da sociedade com a experiência real. Por um lado, para abrir a economia ao experimentalismo e à inovação. Por outro, para organizar regimes de teste, análise e compreensão de como a economia, de fato, pode operar de forma mais eficiente e inclusiva.

VI. REFERÊNCIAS

AKERLOF, George. The Market for "lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. **The Quarterly Journal of Economics**, Vol. 84, 3, 1970.

ARNESON, Richard. Rawls versus Utilitarianism in the light of Political Liberalism. In: Victoria Davion; Clark Wolf (ed.). **The Idea of Political Liberalism: Essays on Rawls**. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2000.

BECKER, Gary. **The Economic approach to Human Behavior**. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1976.

BORDIEU, Pierre. **The Social Structures of the Economy**. Trad. Chris Turner. Cambridge, MA: Polity Press, 2005.

BRUNO, Michael; RAVALLION, Martin; SQUIRE, Lyn. Equity and Growth in Developing Countries: old and new perspectives on the Policy Issues. In: Vito Tanzi; Ke-Young Chu. **Income Distribution and High-Quality Growth**. Cambridge, MA: The MIT Press, 1998.

CARNEGIE, Andrew. Wealth. **The North American Review**, Vol. 148, 391, 1889. Disponível em:
<<https://www.swarthmore.edu/SocSci/rbannis1/AIH19th/Carnegie.html>>
. Acesso em: 18 de fevereiro de 2018.

COCCIA, Mario. The Origins of the Economics of Innovation: John Rae (1824). **CocciaLab Working Paper**, No. 17, 2017. Disponível em:
<https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2966955>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2018.

COHEN, Morris. Property and Sovereignty. **Cornell Law Quarterly**, Vol. 13, 1, 1927.

_____. The Basis of Contract. **Harvard Law Review**, Vol. 46, 4, 1933.

COOK, Walter. Privileges of Labor Unions in the Struggle for Life. **Yale Law Journal**, Vol. 27, 6, 1918.

CUI, Zhiyuan. The Economic Role of the State: A Theoretical Survey with Reference to China. In: **II Seminário Internacional da USP: Brasil, México, África do Sul, Índia e China – Estratégias de Integração e Desenvolvimento**. São Paulo, SP: Universidade de São Paulo, 2001.

_____. Partial Intimations of the Coming Whole: the Chongqing Experiment in light of the Theories of Henry George, James Meade, and Antonio Gramsci. **Modern China**, Vol. 37, 6, 2011.

DAWSON, John. Economic Duress: An Essay in Perspective. **Michigan Law Review**, Vol. 45, 3, 1947.

DWORKIN, Ronald. **Law's Empire**. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1986.

FRENKIEL, Emilie. From Scholar to Official: Cui Zhiyuan and Chongqing City's Local Experimental Policy. **Books and Ideas**, 2010. Disponível em: <http://www.booksandideas.net/IMG/pdf/20101206_Cui_Zhiyuan_EN.pdf>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2018.

GREENWALD, Bruce; STIGLITZ, Joseph. Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets. **The Quarterly Journal of Economics**, Vol. 101, 2, 1986.

HALE, Robert. Bargaining, Duress, and Economic Liberty. **Columbia Law Review**, Vol. 43, 5, 1943.

_____. Coercion and Distribution in a Supposedly Non-Coercive State. **Political Science Quarterly**, Vol. 38, 3, 1923.

HARDOON, Deborah. An Economy for the 99%. **Oxfam International**, 2017. Disponível em: <<https://www.oxfam.org/en/research/economy-99>>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2018.

HENDERSON, Willian. **The Zollverein**. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1939.

HOHFELD, Wesley. Fundamental Legal Conceptions as applied in Judicial Reasoning. **Yale Law Journal**, Vol. 26, 8, 1917.

HOLMES, Oliver Wendell. Privilege, Malice, and Intent. **Harvard Law Review**, Vol. 8, 1, 1894.

KELMAN, Mark. **A Guide to Critical Legal Studies**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1987.

LARENZ, Karl. **Metodología de la Ciencia del Derecho**. Trad. Marcelino Rodríguez Molinero. Barcelona: Ariel, 1994.

LASSALE, Ferdinand. **O que é uma Constituição Política?** São Paulo, SP: Global, 1987.

LIST, Friedrich. **The National System of Political Economy**. Trad. Sampson S. Lloyd. London: Longmans, Green, and Co, 1909.

MARX, Karl; ENGELS, Frederick. **The German Ideology**. Ed. Christopher Arthur. New York, NY: International Publishers, 2001.

MAS-COLELL, Andreu *et. al.*. **Microeconomic Theory**. New York, NY: Oxford University Press, 1995.

POLANYI, Karl. **The Great Transformation: the Political and Economic Origins of our Time**. 2^a ed. Boston, MA: Beacon Press, 2001.

POUND, Roscoe. Liberty of Contract. **Yale Law Journal**, Vol. 18, 7, 1909.

PROUDHON, Pierre-Joseph. **O que é a Propriedade?** Trad. Marília Caeiro. Lisboa: Editorial Estampa, 1975.

RAE, John. **Statement of Some New Principles on the Subject of Political Economy: Exposing the Fallacies of the System of Free Trade and of Some Other Doctrines Maintained in the *Wealth of Nations***. Boston, MA: Hilliard, Gray, and Co., 1834.

RAWLS, John. **A Theory of Justice**. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 2005.

RIBEIRO, Gonçalo. **The Decline of Private Law: A Philosophical History of Liberal Legalism**. Tese (Doutorado em Direito) – Harvard Law School, Cambridge, MA, 2012.

RAYMOND, Daniel. **Thoughts on Political Economy**. Baltimore, MD: Fielding Lucas, 1820.

ROY, William. **Socializing Capital: the rise of the larger industrial corporation in America**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997.

SAVIGNY, Frederick. **Of the Vocation of our Age for Legislation and Jurisprudence**. Trad. Abraham Hayward. London: Littlewood, and Co, 1831.

SCARINGELLA, Roberto. **A Crise da Mobilidade Urbana em São Paulo. São Paulo em Perspectiva**, Vol. 15, 1, 2001.

SMITH, Adam. **Wealth of Nations**. Ed. Charles Bullock. New York, NY: Bartleby. com, 2001.

SOARES, Fábio Veras; RIBAS, Rafael Perez; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Familia: Cash Transfer Programs in Comparative Perspective. **Latin American Research Review**, Vol. 45, 2, 2010.

SPANN, Othmar. **Types of Economic Theory**. Trad. Eden & Cedar Paul. London: George Allen & Unwin, 1930.

STIGLITZ, Joseph. **The Invisible Hand and Modern Welfare Economics**. **National Bureau of Economic Research Working Paper Series**, No.

3641, 1991. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w3641.pdf>>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2018.

UNGER, Roberto Mangabeira. **What Should Legal Analysis Become?** London: Verso, 1996.

_____. **False Necessity: Anti-Necessitarian Social Theory in the Service of Radical Democracy.** London: Verso, 2002.

_____. **The Critical Legal Studies Movement: Another Time, A Greater Task.** New York, NY: Verso, 2015.

VARGAS, Daniel. **Creative Society in the Making-Social Innovation, Civism and Governance in the 21st Century.** Tese (Doutorado em Direito) – Harvard Law School, Cambridge, MA, 2013.

_____. Jurista Criativo. **Cadernos FGV-Direito Rio**, Vol. 9, 1, 2014.

VICO, Giambattista. **The New Science.** Trad. Thomas Goddard Bergin; Max Harold Fisch. Garden City, NY: Doubleday & Co., 1961.

WEBER, Max. **The Methodology of the Social Sciences.** Trad. & Ed. Edward Shils; Henry Finch. Jaipur: ABD Publishers, 1997.

**Estado-Reconstrutor
Reconstructive State
Submetido em: 2017-10-20
Aceito em: 2018-01-30**