

## A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA SOCIEDADE TRANSNACIONAL: O CRITÉRIO DA *LAW AND ECONOMICS* PARA TOMADA DE DECISÃO

Prof. Dr. Everton das Neves Gonçalves\*

Profa. Dra. Joana Stelzer\*\*

### RESUMO

O Direito está inserido em contexto interpretativo interdisciplinar, relacionando-se com demais áreas do conhecimento. Este artigo privilegiou o dilema da Administração Pública quando precisa confrontar o jurídico e o econômico no intuito de verificar a recíproca interferência dessas questões relativamente à norma positivada e à realização dos Direitos Sociais, sem perder de vista os dilemas transnacionais. (para fazer referência aos relacionamentos de ordem econômica, política e jurídica que se espraiam mundialmente, ignorando fronteiras). Como pano de fundo, apresentou-se o contexto da globalização econômica. O ritmo global ganhou impulso após a Segunda Guerra Mundial, quando se assistiu à desregulamentação financeira, ao incremento das operações de comércio exterior, à perda de eficácia do modo fordista de produção, dentre outros fatores. Esse conjunto de acontecimentos implicou fortalecimento do mercado e determinou o imperativo da economia acima dos interesses sociais. Para viabilizar solução intermédia, trouxe-se a doutrina *Law and Economics*, no intuito de debater a possibilidade de uma interpretação econômica do Direito. Defende-se que a solução local não somente tem que estar em consonância com os desafios globais, como a Administração Pública precisa encontrar alternativas que harmonizem a economia e o Direito, o público e o privado, o interesse do capital e do social, sob risco das iniciativas naufragarem no idealismo. O método utilizado foi o indutivo e quanto aos fins, tratou-se de análise exploratória e explicativa.

---

\* Doutor em Direito Econômico pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), *Doctor en Derecho Internacional Económico por la Universidad de Buenos Aires* (UBA), Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor de Direito Internacional Público e de Direito Econômico na Fundação Universidade Federal do Rio Grande/RS (FURG).

\*\* Doutora e Mestre em Direito, na área de Relações Internacionais (UFSC). Professora na graduação e na pós-graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), atuando na linha de pesquisa “Direito e Atividade Portuária”.

**PALAVRAS-CHAVE:** ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA; DIREITOS SOCIAIS; TRANSNACIONALISMO.

### **ABSTRACT**

The Law is part of an interdisciplinary interpretative context and as such, is related to other areas of knowledge. This article focuses on the dilemma of Public Administration when it needs to confront the legal and the economic in order to verify the mutual interference of these issues in relation to the positive norm and the practice of Social Rights, without losing sight of transnational dilemmas (to refer to the economic, political and legal relations which spread globally, ignoring national boundaries). The context of economic globalization is presented by way of background. The pace of globalization increased after World War II, in a context marked by financial deregulation, an increase in foreign trade, and loss of efficiency of the Fordist production model, among other factors. This context caused the market to become strengthened and determined the imperative of the economy above social interests. To make an intermediate solution viable, the doctrine of Law and Economics was created, in order to discuss the possibility of an economic interpretation of the Law. It defends the idea that the local solution must not only be in keeping with the global challenges, but also, that the Public Administration needs to find alternatives which bring together the economy and Law, the public and the private, capital and social interests, if the initiatives are not to be abandoned due to excess idealism. The method used was the inductive one, and regarding its ultimate purposes, it is an exploratory and explanatory analysis.

**KEY WORDS:** PUBLIC ADMINISTRATION; SOCIAL RIGHTS; TRANSNACIONALISM.

### **Introdução**

É inevitável constatar que o Direito, como fenômeno social que é, está intimamente relacionado com diversas áreas do conhecimento. De fato, relaciona-se com a Política, a Administração Pública, a Educação, a Cultura, a Economia, entre outros. Questão crucial, no entanto, é delimitar até que ponto o fato social interfere na norma e,

de outra forma, até que ponto a própria norma interfere no fato social. Sob tal ótica, analisam-se alguns aspectos inerentes à dificuldade de compatibilidade entre questões de Direito Econômico e Direitos Sociais para a Administração Pública no âmbito da Transnacionalidade.

Como pressuposto metodológico para a presente análise, cumpre ter em mente que o cientificismo e a apreciação cartesiana de compartimentação do todo esconde uma especialização do conhecimento global que lhe serve de mero instrumental didático-pedagógico. Portanto, no espírito de amplitude e de visão holística é que se deve apreciar o presente estudo, pois está visto que a adoção de uma tendência de simplificação e de compartimentação pode deixar a desejar quanto ao estudo das complexas relações sociais. Não se condene de todo a possibilidade do filósofo alcançar a totalidade a partir das pluralidades de objetos parciais; mas, condene-se o pedantismo científico de tomar-se pelo todo o que é encontrado como sugerido pela fração.

Estruturado em três partes, o presente estudo busca evidenciar os difusos contornos nos quais estão envolvidas os dilemas de Direito Econômico, de Direitos Sociais e da Administração Pública no âmbito do fenômeno global e da Transnacionalidade. Na última parte, oferece-se uma alternativa a partir da doutrina *Law and Economics* para equacionar o dilema do social e do econômico, do fator humano e da prevalência do capital, enfim, do público e do privado. Em consonância com a pesquisa qualitativa, a investigação serviu-se do meio bibliográfico para colher informações fundamentais. O método utilizado é o indutivo e quanto aos fins trata-se de análise exploratória e explicativa.

## **1 Os Direitos Sociais envolvidos pela teia sócio-econômica: uma complexa trama**

Os Direitos Sociais, considerados como “conjunto de direitos que expressam valores da pessoa humana e que se encontram em contínua gestação, exigem uma investigação que se destine, sobretudo, a recuperar a dimensão fundacional dessa categoria de direitos.”<sup>1</sup> A presente análise, nesse propósito, faz referência à Ciência Jurídica em meio

---

<sup>1</sup> BARRETO, Vicente. Ética e Direitos Humanos: aporias preliminares. In: TORRES, Ricardo Lobo.(Org.) **Legitimação dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 509.

às demais ciências sociais, especialmente à Escola Sociológica do Direito<sup>2</sup>, que procura entender o fenômeno jurídico através de análises empíricas da realidade e do entendimento teórico-social.<sup>3</sup> Embora não se possa reduzir o Direito ao simples fenômeno social, este é também determinante daquele, na medida em que, através da observação empírica e dentro de um curso histórico-evolutivo, podem ser acompanhadas as transformações da Ciência jurídica conforme se verifique uma relação dialética fato-norma em que um determina e modifica o outro.

A sociedade, na medida em que toma consciência de si através da maturação político-ideológica, através do implemento de uma cidadania ativa e ainda pela evolução econômico-material, gera uma ansiedade em relação à norma que, por sua vez, deve acompanhar esse evoluir. Do contrário, pode se tornar ineficaz e obsoleta, levando ainda ao mal-estar característico do Direito desvirtuado do fato social.

Muitas vezes, as normas do Direito Econômico<sup>4</sup> não correspondem às expectativas no âmbito dos Direitos Sociais, pois derivam do modelo econômico vigente, afastando-se da sociedade civil e legitimando-se em um procedimento sistêmico tecnoburocrata. O resultado derradeiro é a inobservância de questões fundamentais envolvendo a pessoa humana. De fato, não há como se esquivar da análise de uma tentativa de implementar Direitos Sociais, “tendo como cenário o espectro das transformações das relações sócio-econômicas e seus corolários, sobretudo quando visamos instrumentalizar para isso as práticas jurídicas e os operadores do Direito por elas responsáveis [...]”.<sup>5</sup>

O manancial sociológico pode viabilizar a análise de diversas categorias jurídicas, como o conceito sociológico de Direito, a eficácia das normas jurídicas, o perfil dos operadores jurídicos, a implementação de novas técnicas no processo judicial, entre

---

<sup>2</sup> Veja-se, especialmente: BARROS, Wellington Pacheco. **A Interpretação Sociológica do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995.

<sup>3</sup> Na qualidade de grandes pensadores, cite-se Franz Von Liszt, Ernest Fuchs, Eugen Erlich, Durkheim, Duguit, Maihofer, Ziegert e outros. No Brasil, destacam-se pensadores como: Tobias Barreto (Introdução ao Estudo do Direito), Sílvio Romero (Ensaio de Filosofia do Direito), Pedro Lessa (Estudos de Filosofia do Direito), Clóvis Beviláqua (Juristas Filósofos) e João Arruda (Filosofia do Direito).

<sup>4</sup> Sendo o Direito ciência social que analisa fenômenos multidisciplinares, cumpre considerar, em seu estudo e formação, o instrumental teórico carregado do conhecimento filosófico, econômico, sociológico, sem esquecer da própria ciência do Direito. Nessa tentativa de reforma do Direito à luz das considerações de cunho econômico, de especial utilidade se revestem os ramos da ciência econômica, como a Teoria Macroeconomia, a Teoria Microeconômica, a Economia Internacional, a História do Pensamento Econômico, a Econometria, a Política Econômica, entre outros.

<sup>5</sup> MORAIS, José Luiz Bolzan de. Direitos Humanos “Globais e (Universais)” de todos, em todos os lugares. In: PIOVESAN, Flávia. (Org.) **Direitos Humanos, Globalização Econômica e Integração Regional**. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 72.

outros. Com isso, abre-se a possibilidade de alcançar um estágio teórico suficientemente hábil para abandonar a simples subsunção rígida e gélida do caso à norma em função da aplicação de um Direito racionalizado.

Naturalmente, isso não significa que o operador jurídico ou o jus-filósofo deva, obrigatoriamente, imiscuir-se nos diversos meios sociais, tendo que vivenciar amargas experiências sofridas pelo povo<sup>6</sup>, mas, afirmar a necessidade da realidade social ser acompanhada com interesse e atenção. As ciências sociais, destarte, permitem introduzir a realidade na formação dos juristas, fazendo-os perceber o cotidiano e as repercussões fáticas do Direito, alcançando uma prática jurídica legitimada pelo social.

É nesse contexto interpretativo interdisciplinar do Direito, que se encontra a Ciência Econômica, enquanto ciência social, capaz de interferir significativamente nesse processo, especialmente quanto à escola americana *Law and Economics*. A referência diz respeito à Escola de Chicago (EUA), através da qual se almeja uma interpretação econômica do Direito.

Extrai-se desse raciocínio a idéia de utilização da sociologia jurídica e de outras ciências sociais para investigar a eficácia do Direito. Destarte, sugere-se a seguinte idéia para conjectura: se existe a teoria pura da norma poder-se-ia, provavelmente, falar de uma eficiência marginal da norma. Parece possível uma análise jurídica que não leve em consideração um ângulo ético voltado apenas aos ideais de justiça, mas, também, voltado a uma ótica racional embasada na eficiência e na racionalidade técnica. Afinal, se o paradigma normativo-dogmático hodiernamente criticado é fruto histórico da ascensão hegemônica da burguesia e, conforme Marx afirma, trata-se de produto (superestrutura) oriundo da estrutura econômica, emerge necessário assumir esse caráter do Direito.

Com isso, seria possível, igualmente, verificar qual o papel da Administração Pública em relação à ordem econômica, dentro de uma ótica interpretativo-jurídica de atuação conforme os ditames da doutrina *Law and Economics*, mas sem descuidar dos Direitos Sociais que estão sob sua órbita. Considerando a existência de uma teoria econômica que, simultaneamente, exerce um papel normativo e positivo no estudo dos institutos do Direito, emerge possível uma interpretação capaz de compreender o universo

---

<sup>6</sup> O filósofo português Boaventura de Souza Santos realizou trabalho de campo interessante em uma favela da cidade do Rio de Janeiro verificando, pessoalmente, as dificuldades e as soluções quotidianas de um povo marginalizado e desprovido do acesso eficiente ao Judiciário.

jurídico, partindo de pressupostos econômicos, mas com a possibilidade de alcançar as necessidades sociais.

Nesse sentido, o Direito Econômico deveria fundamentar-se na nova ordem econômica global para enfrentar os desafios transnacionais, mas sem descuidar das necessidades básicas da sociedade, de forma intra-sistêmica. Entende-se, a partir do exposto, que a Administração Pública no âmbito de uma prática jurídico-econômica deve fazer refletir, como fenômeno jurídico-social, realidade inevitável e inarredável da previsão legal em meio aos critérios jurídicos embasados na racionalidade normativa que busque a eficiência.

A referência diz respeito ao surgimento de um sistema econômico híbrido caracterizado pela diversidade de práticas econômicas líbero-socializantes, qual seja, o sistema líbero-social. Não há mais espaço para a unitarização do pensar e proceder ou, ainda, de pensar o econômico e os Direitos Sociais de maneira estanque. Igualmente, não há sentido no isolacionismo seja no âmbito individual ou público, na medida em que os agentes econômicos inter-reagem em busca da satisfação de suas necessidades e dentro da perspectiva máxima de otimização de ganhos e de minimização de prejuízos. Verifica-se, em verdade, como condição *sine qua non* dessa fase do desenvolvimento, a defesa dos interesses econômicos pessoais e coletivos.

Não por outro motivo, é preciso encontrar alternativas que levem em consideração aspectos jurídicos, sociológicos e econômicos, sob pena do homem sucumbir em meio à desordem física e espiritual que desarticula sua própria existência e a dos demais. É preciso realizar os Direitos Sociais dentro do sistema econômico mundial, sob risco de sucumbir na utopia.

## **2 Transnacionalismo e globalização econômica: em busca dos Direitos Sociais perdidos**

Contemporaneamente, cumpre pensar a Administração Pública e seu ordenamento jurídico em múltiplas dimensões. Especialmente após o fim da Segunda Grande Guerra, marcantes mudanças ocorreram no âmbito das comunicações, dos transportes, do comércio, entre outros, dificultando análises puras nacionais ou internacionais. Nesse sentido, sugere-se o qualificativo Transnacional para fazer referência aos relacionamen-

tos de ordem econômica, política e jurídica que se espriam mundialmente, ignorando fronteiras.<sup>7</sup>

A chamada globalização econômica colaborou nesse sentido, por se tratar de um fenômeno de alcance mundial, exercendo seus efeitos, em especial, sobre o setor econômico dos países, além de influenciar a sua cultura e o relacionamento humano, sob um ritmo capitalista sem precedentes na história. Octavio Ianni observa, com propriedade, que se trata de um “processo em marcha”, inviabilizando uma rigorosa conceituação.<sup>9</sup> Os efeitos do fenômeno global acirraram as discrepâncias sócio-econômicas e enfraqueceram as instituições do Estado-nação, enquanto responsáveis pela promoção do bem-estar da coletividade e pela repartição do justo, especialmente na esfera da Administração Pública.

O ponto nodal desta investigação encontra espaço em virtude do seguinte dilema: a) a idéia do justo está ligada à igualdade; b) a idéia de igualdade também está ligada à globalização, sob o pensamento neo-liberal de que o mercado livre proporcionaria uma competitividade entre indivíduos (supostamente) iguais; c) as pessoas (e seus direitos respectivos, especialmente os Direitos Fundamentais), contudo, não são iguais, de modo que o livre jogo dos mercados, em verdade, torna ainda mais aguda a situação de desigualdade; d) a Administração Pública tem por função restabelecer o equilíbrio; e) a força do poder econômico debilitou a atuação estatal, à medida que deslocou os centros de decisão para o setor privado.

O ritmo global ganhou impulso após a Segunda Guerra Mundial, quando se assistiu à desregulamentação financeira, ao incremento das operações de comércio exterior, à perda de eficácia do modo fordista de produção, dentre outros fatores. Esse conjunto de acontecimentos implicou fortalecimento do mercado e determinou o imperativo da economia acima dos interesses sociais. À margem de todo esse processo, havia (e há) todo um farrapo humano que sentiu as danosas conseqüências de um ritmo que, por global, somente trouxe a miséria.

---

<sup>7</sup> Ou, para utilizar a terminologia de Philip C. Jessup “para incluir todas as normas que regulam atos ou fatos que transcendem fronteiras nacionais”. JESSUP, Philip C.. **Direito Transnacional**. São Paulo: Fundo de Cultura, 1965, p. 21.

<sup>8</sup> IANNI, Octavio. **A sociedade global**. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995, p. 24.

<sup>9</sup> Originalmente, o termo globalização foi utilizado pelos especialistas em *management*, ao diferenciarem as estruturas organizacionais das tradicionais multinacionais e as emergentes empresas transnacionais. Não havendo um entendimento uniforme sobre o conceito enfocado, utilizou-se um que encontra consenso na maioria dos autores.

O desequilíbrio criado delineou as camadas marginalizadas da sociedade-mundo<sup>10</sup> e restou estampado nos jornais, através das manchetes anunciando a fome, o desemprego e a desilusão. O proclamado desenvolvimento que os países e as pessoas experimentariam, falsamente anunciado pelos detentores de poder econômico, não aconteceu e não acontecerá sob o domínio global, enquanto se desenvolver ao abrigo da extrema desigualdade na divisão de riquezas. Impõe-se, pois, desmitificar esse fenômeno econômico a partir das distorções acarretadas à comunidade mundial, revelando o germe da injustiça social que flagela os excluídos da globalização, além de trazer o enfraquecimento da Administração Pública diante da transnacionalização do mercado.

A situação é, destarte, duplamente preocupante, pois de um lado aumentou o fosso entre as classes e, por outro, debilitou a Administração Pública que tinha a função de manter um equilíbrio para a coletividade, através de suas instituições sociais. O disfarce utilizado pela globalização ao sustentar a ardilosa concepção de desenvolvimento e produção de riquezas para a coletividade precisa ser desmascarado, de modo a possibilitar uma releitura do fenômeno, sob ótica crítica. Algumas concepções, como a exploração do comércio mundial a partir dos negócios intra-empresas, o desemprego e o baixo salário pago aos trabalhadores dos países pobres em relação às nações ricas, o acesso à educação reservado às restritas camadas sociais abonadas, a escalada do índice de pobreza, o aumento do poder (econômico) das Corporações Transnacionais (CTNs) sobre o poder (político) dos Estados, entre outros, deflagram a injusta realidade na qual se vive.

A partir do momento que o fenômeno global ganhou ritmo, muitas decisões públicas tentaram adaptar-se, mas colheram péssimos resultados. Assim, o caso do México que, após a desvalorização de sua moeda (1994), registrou uma queda de 5% no Produto Interno Bruto, a taxa de inflação alcançou quase 50% e o desemprego abrangeu 25% da população ativa, além dos salários perderem 55% de seu poder aquisitivo e de dois milhões e meio de pessoas caírem abaixo do limite de extrema pobreza. Esse o preço que os mexicanos pagaram. “Mas os ‘especialistas’ de Washington respondem, é

---

<sup>10</sup> A existência de países ricos e países pobres nem sempre é a melhor forma de elucidar o tema da marginalização social porque em muitos países considerados pobres existem camadas sociais que usufruem de altíssimo padrão de vida, assim como nos países considerados ricos há uma ampla gama de pessoas que vivem em péssimas situações. Evidentemente, há uma tendência maior em encontrar a miséria em países pobres e vice-versa, mas o que se observa é a marginalização de camadas desfavorecidas por todo o planeta, independentemente do caráter nacional.

claro, que a culpa é só deles, dos mexicanos, que não souberam adaptar-se ‘bem’, que não entenderam as regras do jogo e que, junto com os outros países em situação parecida, devem ser submetidos a uma tutela ainda mais severa pelo FMI (termos do comunicado final do G-7, de Halifax, em julho de 1995).”<sup>11</sup>

Nesse sentido, veja-se também a Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IRSA), implantada no ano 2000 que, “com as bênçãos de Washington e apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) [...] vêm levando adiante um conjunto de obras gigantescas, voltadas para ajustar as economias da região aos interesses do mercado globalizado e das empresas.”<sup>12</sup>

Há nítida perda da capacidade pública de administrar e regular a economia pátria e as relações sociais desenvolvidas sob sua guarda. A crescente dificuldade dos bancos centrais em intervirem no mercado, haja vista o grande fluxo financeiro do sistema privado, oriundo da transnacionalização da economia mundial, bem ilustra tal situação. Nesse sentido, também a privatização de serviços essenciais, como o da saúde que ficou à sombra do reduzido controle público, incapaz de atender às necessidades básicas da população, comprometendo o alcance da justiça social. De qualquer modo, o Estado ainda é destacada referência na solução dos problemas, como não deixa passar despercebido Hobsbawm: “A globalização avançou em quase todos os aspectos – econômico, tecnológico, cultural, até lingüístico – menos um: do ponto de vista político e militar, os Estados territoriais continuam a ser as únicas autoridades efetivas.”<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. Tradução de Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996, p. 32.

<sup>12</sup> “O IRSA surgiu como uma iniciativa do BID, em agosto de 2000, em parceria com a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata). O então presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso foi o anfitrião do encontro fundador, em Brasília, que contou com a adesão de todos os países sul-americanos, exceto a Guiana Francesa. Desde então, muita coisa mudou no cenário político regional, mas a iniciativa segue adiante, com o apoio de todos os governos participantes e, o que é muito significativo, sem sofrer questionamento sério dos presidentes identificados com plataforma de esquerda. Quem tem criticado esse ambicioso esquema de integração física são os movimentos sociais, cientistas e entidades não-governamentais ligados à defesa do meio ambiente. As críticas se referem tanto ao impacto social, econômico e ambiental dos projetos, traçados sem levar em conta as necessidades das populações afetadas pelas obras, quanto à própria estratégia que permeia toda a iniciativa.” FUSER, Igor. Infra-estrutura a serviço do grande capital. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, março 2008, p. 12.

<sup>13</sup> O autor, contudo, acentua: “Temos uma economia mundial em rápida globalização, baseada em empresas privadas transnacionais que se esforçam ao máximo para viver fora do alcance das leis e dos impostos do Estado, o que limita fortemente a capacidade dos governos, mesmo os mais poderosos, de controlar as economias nacionais.” HOBBSAWM, Eric. **Globalização, Democracia e Terrorismo**. Tradução de José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2008, p. 28; 41.

Sob essas condições, caracterizadas pela pujança do mercado, enfraquecimento do poder público, largas camadas da sociedade abaixo da linha de pobreza, enfim, por um desequilíbrio de repartição das riquezas extremo, verifica-se com dificuldade o papel da Administração Pública na promoção dos chamados Direitos Sociais. A respeito da dissonância entre as esferas local e global, expõe Bauman:

Tendo escapado de uma sociedade forçosamente aberta pela pressão das forças da globalização negativa, o poder e a política se desenvolvem cada vez mais em direções mutuamente opostas. O problema que muito provavelmente vai confrontar o século atual como seu principal desafio é aproximar uma vez mais o poder e a política, enquanto a tarefa que deve dominar a agenda deste século é encontrar uma forma de concretizar esse feito.<sup>14</sup>

Por tudo isso, defende-se que a solução local não somente tem que estar em consonância com os desafios globais, como a Administração Pública precisa encontrar alternativas que harmonizem, necessariamente, o econômico e o social, o poder privado e os anseios coletivos, sob risco das iniciativas naufragarem no idealismo. Tendo em mente tais circunstâncias, apresenta-se a doutrina *Law and Economics* para possível via intermédia.

### **3 Alternativas para a Administração Pública sob a ótica da *Law and Economics***

De maneira genérica, e sob o enfoque cartesiano, muitos objetivos estão capitulados em normas isoladas, no qual são balizados os princípios organizativos do poder econômico. O ordenamento de um País, contudo, deve refletir as possibilidades e as necessidades inerentes ao processo econômico de tal modo que seja alcançado não somente o desenvolvimento pátrio, mas critérios de eficiência e valor econômico abrangentes de todo o contexto social. Dessa maneira, podem ser detectadas soluções tanto para as questões sociais, como para as questões econômicas.

Uma dessas soluções pode ser a aplicação de uma interpretação econômica do Direito (como método). Na realidade cotidiana do mercado, não se eliminam as oscilações por intermédio de regras jurídicas. Os diplomas normativos não mudam a realidade, embora a influenciem. Em conseqüência, emerge necessário que o Direito guarde

---

<sup>14</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Medo Líquido**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008, p. 166.

um mínimo de harmonia com as máximas econômicas, sob risco de trazer a falência aos mais idealizados objetivos sociais.

Não se pode olvidar que toda a forma de pensar o econômico está inserida em um contexto de globalização e do transnacionalismo. O que passa, em verdade, é que uma nova ordem econômica mundial estrutura-se em função do esgotamento dos sistemas tradicionais de acumulação de capital. Verifica-se a procura de economias de escala através da institucionalização de grandes mercados (a exemplo da União Européia, do Mercosul e dos Tigres Asiáticos), em meio ao não menos presente rompimento de instituições e práticas tradicionais de unificação social-econômica como no caso da desintegração da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Hodiernamente, almeja-se um modelo de superação das crises cíclicas do hegemônico sistema capitalista na busca de resultados de prosperidade que, até o presente momento, o imperialismo econômico – caracterizado pelo capitalismo ou pelo socialismo real do Leste Europeu – não conseguiu. Afinal, a Economia já não pode mais ser analisada como um sistema fechado dentro de fronteiras de um Estado. Não há como permanecer indiferente à realidade do outro, pois a alteridade é essencial e traz como necessidade um amplo aperto de mãos na tentativa de escapar dos maléficos efeitos acarretados pela globalização. As constantes mudanças sócio-político-econômicas demonstram que existe uma significativa instabilidade institucional que ronda o mundo.

Não por outro motivo, muitas vezes emerge uma falsa questão quando se rotula um sistema econômico de capitalista ou socialista. Da mesma forma, no âmbito da juridicidade, apresenta-se equivocada a exposição dicotômica de um Direito eminentemente burguês comparado com outro chamado Direito Social. Na verdade, é possível perseguir uma terceira via que foge à idiosincrasia parcial e tendenciosa em relação a um ou outro sistema, devendo-se observar o assunto com olhos de isenção para uma compreensão científica da realidade existente.

O padrão jurídico-normativo, dentro de uma perspectiva interdisciplinar, deve refletir um consenso econômico-social que respeite a decisão individual não segundo a hegemonia majoritária, mas segundo a interação dialógica dos diversos centros de decisão. Dito de outro modo, significa que mediante a aplicação de critérios econômico-racionais e jurídico-sociais seja possibilitado à Pessoa Humana tomada de decisão no âmbito do mercado respaldada pela responsabilidade-social.

Diversas são as análises que procuram recriar o Direito, reinterpretando-o para, então reconstruí-lo. Acredita-se, portanto, que o método calcado na doutrina *Law and Economics* (método jurídico-persuasivo) é uma dessas possibilidades. Em tal contexto inovador, a ordem jurídica precisa estar adaptada e receptiva às progressistas opções de desenvolvimento. Repensar a realidade legal e econômica a partir de uma ótica despreconceituosa, aberta para a razão e refratária aos extremismos, é uma necessidade que bate à porta.

A temática econômica pode e deve ser analisada em sua justa perspectiva jurídica. Conforme a *Law and Economics*, não se trata de atribuir exclusiva hegemonia à eficiência de mercado em detrimento do Direito, senão, pelo contrário, determinar a necessária interação entre a fenomenologia desenvolvida no espaço econômico e sua regulação normativa, de forma a evitar o descompasso entre a realidade econômica dinâmica e a realização de condições mínimas no âmbito dos Direitos Sociais. A realidade deve estar amparada por um sistema interpretativo-normativo que, antes de entravar os diversos processos sociais, deve estruturá-los e dinamizá-los rumo à superação conjunta dos problemas que assolam as sociedades desatendidas.

Parece desnecessário exemplificar que, com o passar dos anos, a Administração Pública inserida no Direito Comunitário desenvolvido na União Européia ultrapassou os institutos inerentes às dificuldades jurídicas internas dos Estados-membros. O fenômeno da integração econômica ampliou a discussão a respeito dos ordenamentos constitucionais pátrios, que hoje se submetem às necessidades econômicas integracionistas, à medida que os países não podem se manter isolados e, portanto, percebem-se absolutamente inseridos naquele contexto. O Direito não pode ficar alheio à discussão sobre organização produtiva, participação social, liberdade de iniciativa, organização cooperativo-social, atuação estatal no domínio econômico, investimentos e problemas dessa ordem, pois são inerentes ao bem estar de inúmeros Estados inseridos em uma única malha mundial.

Em evidência também está a real necessidade de análise (e opções de saída) para a chamada crise de governabilidade, evidente em diversos países, especialmente no Brasil, cujo sistema econômico estrutura um pseudo-capitalismo muito aquém, obviamente, do real socialismo, mas que apresenta um forte intervencionismo estatal, envolto em política neo-liberalizante. O *Welfare-State*, característico do capitalismo monopolista,

reorganiza-se também no Brasil, sob a égide da flexibilização global do capital internacional. Justifica, nesse caso, destacar-se quais os ditames ideológicos de um sistema interpretativo jurídico-econômico alternativo. “No plano do Direito, o poder na Economia deve ser atribuído ao povo, entendido este não como uma entidade transcendente, mas como gente, de carne e osso. Está aí a mais simples das caracterizações da ‘democracia’ econômica.”<sup>15</sup>

Ocorre que a decisão da vida econômica é tomada por um grande número de agentes, mas nem sempre de forma socialmente justa. A formação de cartéis, os trustes, as *holdings* e o intervencionismo da própria Administração Pública levam à complexa situação de desigualdade e de abuso do poder econômico. Mesmo sob uma ótica liberal, reconhece-se que o abuso do poder econômico deve ser evitado sob pena de ver-se cumprida a idéia marxiana de que o capitalismo é autofágico.<sup>16</sup>

Urge, pois, em tempos neoliberais, examinar através de uma perspectiva crítico-racional as possibilidades de influência da doutrina americana *Law and Economics* sobre a ordem econômica. Em especial, deve ser apreciada, sob uma inovadora ótica, as regras que envolvem os Direitos Sociais, considerando-se o fato dos Estados estarem inseridos em uma ordem econômica mundial dinâmica e interativa, marcada pelo transnacionalismo. Dessa análise, decorre a possibilidade de adequação do novo sistema interpretativo-jurídico-econômico, mediante formulação de novas premissas para os Direitos Sociais, relevando-se e sugerindo-se aplicativos para a doutrina do *Law and Economics* no agir da Administração Pública.

## **Considerações Finais**

Partindo do pressuposto de que os Estados participam em um processo interativo no mercado mundial, no âmbito de uma sociedade transnacional, entende-se pela necessidade de desenvolver os Direitos Sociais sem descuidar das questões econômicas. Por essa razão, é preciso que a Administração Pública perceba uma necessária convergência

---

<sup>15</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direito Constitucional Econômico**. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 20.

<sup>16</sup> Veja-se, especialmente: MARX, Karl. **Para a Crítica da Economia Política**. Tradução de Edgard Malagoli. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

entre os ideais coletivos e os princípios da ordem econômica, sob risco de um ameaçar o outro.

No caso específico do Direito, deve ser aventada a possibilidade de sugerirem-se modificações na realidade social exposta a partir de uma pragmática interpretação normativo-econômica. Necessário se faz um dinâmico Direito interpretado à luz da eficiência e da racionalidade econômica, mas não se desprezando uma visão social dos fenômenos, *maxime* quando envolve os Direitos Sociais.

A partir de tais considerações, sugerem-se as seguintes estratégias no intuito de habilitar uma sociedade mais justa, dos pontos de vista jurídico, econômico e social.

a) especificar o papel do Estado, enquanto sujeito inserido dentro do contexto da atividade econômica;

b) demonstrar que, no binômio fato econômico *versus* norma, as ciências sociais gerais interagem com o Direito em um processo dialético;

c) levantar estratégias que viabilizem um sistema econômico líbero-social dentro de uma perspectiva de interação com os Direitos Sociais;

d) evidenciar que os padrões jurídico-normativos expressam-se como oriundos do poder político e econômico, mas, indubitavelmente apresentam-se eficazes desde que observadas e consideradas a articulação de valores e anseios sociais;

e) verificar a crise entre a ineficiência das regras existentes e o respeito pelos Direitos Sociais na busca da eficiência econômica, viabilizando soluções para que a aproximação desses âmbitos não se torne um paradoxo;

f) constatar a mudança de um paradigma mecanicista-procedimental para um modelo holístico-interativo nos diversos campos do conhecimento, em especial entre o público e privado, o Direito e a Economia, o nacional e o transnacional.

Abre-se, pois, uma perspectiva que busca amenizar as angústias que rondam os ideais de uma ordem jurídica mundial mais equilibrada. Naturalmente, não se desconhecem as extremas dificuldades que deverão ser vencidas frente a um histórico desequilíbrio entre o individual e o coletivo, entre o atraso e o desenvolvimento, entre os métodos jurídico-coercitivo e jurídico-persuasivo. De qualquer maneira, o debruçar sobre novas soluções precisa ser exercitado para lançar alternativas capazes de fomentar a discussão e viabilizar estratégias na busca do bem-estar social, econômico e jurídico.

## Referências

BARROS, Wellington Pacheco. **A Interpretação Sociológica do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995.

BAUMAN, Zygmunt. **Medo Líquido**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. Tradução de Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direito Constitucional Econômico**. São Paulo: Saraiva, 1990.

FUSER, Igor. Infra-estrutura a serviço do grande capital. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, março 2008.

HOBBSAWM, Eric. **Globalização, Democracia e Terrorismo**. Tradução de José Viégas. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

IANNI, Octavio. **A Sociedade Global**. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

JESSUP, Philip C.. **Direito Transnacional**. São Paulo: Fundo de Cultura, 1965.

MARX, Karl. **Para a Crítica da Economia Política**. Tradução de Edgard Malagoli. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

PIOVESAN, Flávia. (Org.) **Direitos Humanos, Globalização Econômica e Integração Regional**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

TORRES, Ricardo Lobo. (Org.) **Legitimação dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.