

FÁBIO
NUSDEO

CURSO
DE
ECONOMIA

Introdução
ao
Direito
Econômico

4.^a edição
revisada e atualizada

N.Cham 341.378 N975c 4. ed. / 2005
Autor: Nusdeo, Fábio
Título: Curso de economia : introdução a



370379 Ac. 165100

Ex.3 IPM IPM-DI



TOR
VISTA DOS TRIBUNAIS

05

O CONCEITO DE ECONOMIA E A NATUREZA DO ECONÔMICO - ALGUNS CONCEITOS BÁSICOS

SUMÁRIO: 1.1 As necessidades humanas - 1.2 A lei da escassez - 1.3 Economia: um primeiro conceito - Economia e Direito - 1.4 Os bens econômicos: elementos e características - 1.5 As classificações dos bens econômicos - Síntese e conclusões - Bibliografia básica.

- e que é econômica
- multiplicações infinitas
- e que é consumo / nec. de consumo

1.1 As necessidades humanas

A primeira idéia do que venha a ser a economia, como atividade humana e como objeto de estudo científico, pode ser facilmente apreendida a partir de duas constatações básicas, as quais decorrem da experiência e da vivência do cotidiano.

A primeira delas é a de que não é possível estabelecer ou antever um limite para as necessidades humanas. Ou seja, elas podem ser vistas como tendentes a se multiplicarem ao infinito. Vale dizer: podem ser tidas como ilimitadas.

Naturalmente, muitos poderão considerar tal observação um absurdo, sobretudo quando se verifica que um grande número de pessoas já possui muito, tendo acesso a tudo quanto se possa imaginar em termos de atendimento das suas necessidades e, até mesmo, dos menores caprichos a que queiram se permitir. Como então falar em multiplicação infinita e a fazer sentido, até em termos de bom senso, o certo, porém, é que a pura observação científica, ou seja, o exame dos fatos tal como se apresentam, parece indicar como válida a constatação inicial, pouco importando, para fins desta análise, que em termos éticos, filosóficos ou morais se possa desaprová-lo ou condenar essa procura sôfrega por novos bens e novos serviços. A tendência ao desdobramento das necessidades parece incoercível e vem se exacerbando, como decorrência da expansão e

penetração dos meios de comunicação de massa, gerando o chamado consumismo ou a sociedade de consumo.

No entanto, a exacerbação daquela tendência, nos dias atuais, não significa não tenha ela existido desde os albores da humanidade. Sempre o homem experimentou novas necessidades ou descobriu maneiras diferentes de atender a necessidades antigas. A diferença reside apenas no ritmo. Quando as comunidades humanas eram pequenas, acanhadas e, sobretudo, isoladas, a força da tradição de cada uma delas se fazia sentir com maior vigor, os costumes cristalizavam-se e as inovações eram tão lentas a ponto de poderem passar quase despercebidas ao longo de uma geração. Aquele vagaroso processo inovador dava periodicamente alguns saltos, sob o impulso de contatos que uma dada sociedade viesse a ter com outra, muitas vezes até por razões bélicas. Aí, quando duas comunidades diferentes se encontravam e passavam a se conhecer, assistia-se a uma explosão de novas necessidades e à diversificação dos meios para atender as já existentes. Absorvidas porém as inovações, elas tendiam a se consolidar até novo surto provocado por uma guerra ou por uma corrente comercial. Mas o processo em si não parava, variando apenas quanto ao seu ritmo e à sua intensidade. E isto não apenas quanto às puramente materiais, como as relativas à alimentação e ao vestuário, mas em qualquer outro campo, até mesmo no espiritual. Veja-se, por exemplo, o caso dos romanos quando, após o seu contato com os gregos, importaram os deuses destes últimos, adotando-os como seus próprios deuses, apenas com a substituição dos nomes. É fácil imaginar o processo explosivo de recíproca ampliação de necessidades geradas por esse encontro entre aquelas duas grandes civilizações da antiguidade: uma voltada mais à especulação, à lucubração e ao refinamento artístico; a outra, mais organizada, prática e, talvez por isso mesmo, com um senso mais agudo do direito.

É inócuo, portanto, apelar-se para a ciência com o fim de definir um limite, um ponto final para a proliferação das necessidades, quer as individuais, quer as coletivas. Pode-se concordar que aquela simples tendência natural transformou-se agora numa compulsão com aceleração constante do ritmo secularmente lento. Mas isto não implica a possibilidade de se vislumbrar um ponto ou um estágio final para esta multiplicação. Caso algum dia se chegue a ele, não será por ter-se estancado espontaneamente a tendência acima descrita, mas por imposição de algum fato novo,

externo a ela, como, por exemplo, um possível esgotamento dos recursos do planeta, tornando inviável, fisicamente, o atendimento a muitas das atuais necessidades. Mas isto já nos aponta para a segunda das duas constatações, que, conforme se afirmou, levam ao conceito de economia. Ela apresenta-se antinômica à primeira, isto é, ela a contraria, indicando um sentido em tudo conflitante com a tendência de indefinida proliferação de necessidades.

1.2 A lei da escassez

Ao oposto do que ocorre com as necessidades humanas, os recursos com que conta a humanidade para satisfazê-las apresentam-se finitos e severamente limitados. Tal limitação é insuperável, malgrado os sucessos da tecnologia em empurrar sempre adiante o ponto de ruptura, quando o exaurimento dos bens disponíveis à espécie humana levaria, senão ao colapso, pelo menos à progressiva estagnação de todo o processo econômico, o qual, em última análise, consiste na administração dos recursos escassos à disposição dos habitantes deste planeta. Sim, porque os recursos são sempre escassos, em maior ou menor grau, não importa.

A lei da escassez é uma lei férrea e incontornável, tendo submetido os homens ao seu jugo desde sempre, levando-os a se organizarem e a estabelecerem entre si relações específicas a fim de enfrentá-la ou, melhor falando, conviver com ela, atenuando-lhe o quanto possível a severidade.

A moderna sociedade de consumo daria a impressão de ter conseguido o milagre de eliminar a escassez, tal a eficiência com que joga nos mercados quantidades crescentes de novos produtos, rapidamente tornados obsoletos por outros mais novos, rechaçando, assim, os condicionamentos da escassez. Mas não é assim.

As sociedades primitivas, por seu turno, que viviam ou, em alguns casos ainda vivem em redutos naturais como as florestas, poderiam, também, dar a idéia de terem se libertado daquela lei. Tanto num caso quanto noutro, porém, essa aparência é apenas ilusória, bastando lembrar terem as sociedades primitivas sobrevivido à custa de uma drástica compressão de suas necessidades, por levarem uma vida altamente frugal, insustentável, quando pela comunicação com outros grupos as novas necessidades começaram a explodir ou, então, quando pura e simplesmente a própria população passou a crescer.

A sociedade altamente consumista dos dias atuais, ainda quando pela tecnologia consiga aproveitar-se de uma grande gama de recursos, já esbarra no problema da saturação ou exaurimento do meio ambiente, que passa a se revelar, ele também, limitado e impotente para absorver ou reciclar os resíduos da civilização industrial. Afora o fato de os elevados padrões de consumo referirem-se, ainda, a uma parcela bastante reduzida da população mundial a qual, certamente, não supera os seus vinte por cento, e, em grande número de países do chamado Terceiro Mundo não chega a um ou dois por cento.

Ao longo de toda a História, o homem tem expressado por várias formas a sua preocupação com a limitação dos recursos de que se serve. A Bíblia e diversos outros livros religiosos contêm passagens nessa linha, recomendando a preservação da natureza e dos bens por ela produzidos. Em se tratando de ciência, isto também ocorre, e, de tempos em tempos, algumas obras marcaram época ao tratar em profundidade e com rigor o tema. Serão aqui mencionadas duas delas, distantes no tempo em quase 200 anos.

A primeira é de autoria do economista inglês Thomas Robert Malthus, o qual publicou em 1798 o seu conhecido *Essay on the principle of population*. Nela, lança as bases da chamada *Teoria da População*, segundo a qual o crescimento demográfico seguiria uma progressão geométrica, enquanto os recursos para o seu sustento aumentariam apenas ao longo de uma progressão aritmética. Daí ser previsível um momento no futuro em que a humanidade entraria em colapso pela simples impossibilidade de se abastecer. A fim de fugir a este inevitável colapso, Malthus, aliás, um pastor protestante, propunha um rígido controle da natalidade baseado na contenção voluntária. As suas previsões pessimistas não se realizaram até agora e o que se viu foi uma expansão extraordinária não apenas da produção de gêneros alimentares, mas também de bens industriais e de um sem-número de serviços coexistindo com o crescimento populacional. No entanto, o raciocínio daquele autor ainda é visto como algo plausível quando inserido no contexto mais amplo das preocupações ecológicas dos dias de hoje. E, mesmo, no campo estrito do sustento, o elevado número de pessoas de pauperadas ou eliminadas pela fome em vastas regiões do planeta continua a levantar o espectro das suas previsões.

Quase duzentos anos após, na década de 70 do século passado, o chamado *Clube de Roma* acolheu uma preocupação que então ganhava corpo na Europa e nos Estados Unidos quanto à possibilidade de virem a se esgotar os recursos naturais do planeta em virtude do saque desordenado sobre eles praticado pela moderna sociedade industrial. Encomendou, então, a uma equipe multidisciplinar do Massachusetts Institute of Technology um estudo do qual resultou o livro *The limits to growth*, com grande repercussão na época, influenciando, inclusive, a primeira Conferência Mundial do Meio Ambiente, realizada em Estocolmo em 1972. O *Clube de Roma* foi uma espécie de instituto acadêmico informal, o qual consistia em encontros periódicos para troca de idéias sobre as perspectivas da humanidade levadas a efeito por uma elite de pensadores universitários, dirigentes de grandes empresas transnacionais, funcionários de alto escalão de entidades internacionais e especialistas convidados.

Segundo a obra, boa parte dos recursos naturais componentes da biosfera, a se manter o ritmo de sua utilização, em um lapso de tempo variável entre 70 e 150 anos acabaria por se esgotar. Como é sabido, em sua maioria, tais recursos não são renováveis, ou seja, eles constituem um estoque fixo, não reponível. É o caso do petróleo e das jazidas minerais em geral. Por outro lado, mesmo os bens renováveis ou reconponíveis acabam tendo a sua capacidade de reciclagem ou de renovação comprometida pela utilização excessiva, gerando o fenômeno da poluição tanto atmosférica quanto aquática e até mesmo a dos solos pela aplicação maciça de agrotóxicos. Concluiu, como demonstra o seu título, no sentido de existirem limites ao crescimento econômico, impostos pelo suprimento dos próprios recursos naturais, das chamadas dádivas da natureza, elas também escassas e suscetíveis de serem atacadas pela atividade do homem.

Não é este o momento para se tecerem maiores comentários a essas duas obras. Elas foram citadas apenas como exemplos da consciência e preocupação do gênero humano quanto à limitação dos recursos do planeta Terra.

Note-se, porém, ser acesse um conceito relativo e não absoluto. E não apenas quantitativo. Ou seja, um produto qualquer, mesmo sem ter alterada a sua disponibilidade física, pode se tornar mais ou menos escasso em função da extensão da necessidade que lhe cabe atender, a qual pode variar ao longo do tempo. Em termos mais técnicos poder-se-ia

dizer que a escassez decorre da maior ou menor procura. Assim, o estoque de 1.000 pares de sapatos de um dado tipo e cor pode, repentinamente, vir a se mostrar exíguo, caso, por uma questão de moda, por exemplo, aumentar o desejo da população de tê-los, pressionando a sua procura. Vice-versa, o mesmo número de 1.000 pares de sapatos poderá se revelar abundante se quase ninguém os quiser.

Não é preciso insistir mais na constatação da limitação dos bens. Eles são escassos porque o seu suprimento não é nem pode se tornar tão abundante a ponto de permitir o cabal atendimento das necessidades humanas. Isto implica ser inevitável, a cada momento, uma escolha ou opção entre usos alternativos para um mesmo produto.

1.3 Economia: um primeiro conceito – Economia e Direito

Pois bem, o conceito de Economia, surge, exatamente, quando se conjugam essas duas observações cruciais, decorrentes, como já foi dito, da vivência quotidiana de cada um: a) as necessidades, além de serem em grande número, expandem-se indefinidamente; b) os recursos para o seu atendimento são, em maior ou menor grau, limitados, finitos, em uma palavra, escassos.

Ora, se assim é, em qualquer sociedade estabelecem-se relações e instituições destinadas a lhe permitir enfrentar o problema da escassez, vale dizer, a criar um padrão decisório coerente a ser utilizado quando recursos escassos devam ser destinados a um fim qualquer. A atividade econômica é, pois, aquela aplicada na escolha de recursos para o atendimento das necessidades humanas. Em uma palavra: é a administração da escassez. E a Economia, o estudo científico dessa atividade, vale dizer: do comportamento humano e das relações e fenômenos dele decorrentes que se estabelecem em sociedade.

A Economia é, assim, uma ciência social, ou seja, ela pressupõe a escassez em nível social, isto é, condicionando a vida de todos os seres indistintamente, sem se preocupar com o fenômeno em sua dimensão individual, muito embora ela, é claro, exista. Como sabido, o indivíduo não é passível de análise científica, por não permitir o estabelecimento de relações e por não comportar a atuação da chamada *lei dos grandes números*, como se verá com detalhe no Capítulo 3, ao se discutir o alcance e o significado da Economia como ciência. O seu campo de estudo é,

portanto, a sociedade, pouco importando seja ela uma pequena comunidade isolada numa terra remota, a sociedade nacional de um dado país ou, mesmo, a sociedade mundial, numa visão globalizante, como vem a ser a tendência hoje em dia.

Por enquanto basta guardar este conceito básico: a economia existe porque os recursos são sempre escassos frente à multiplicidade das necessidades humanas. Daí fazer sentido a origem etimológica da palavra, proveniente da expressão grega *oikos + nomos*, onde *oikos* ou *oikia*, no sentido mais amplo, quer dizer casa e *nomos* norma ou normatização e, daí, dar ordem, organizar, administrar, prover. São palavras não sinônimas, evidentemente, mas cujos sentidos convergem para levar à idéia de que a casa, vale dizer, a unidade onde se abriga a família, não se sustenta ou não a sustenta por si só, mas precisa passar por uma organização ou estar arremada, organizada para tanto. E a conotação reforça-se ao se considerar a casa na antiguidade um sentido mais abrangente do que o atual. Em primeiro lugar, porque a família de então era de âmbito mais amplo, incorporando não apenas pais e filhos, mas parentes outros como tios, primos e avós, além de número às vezes avantajado de agregados de diversa ordem, inclusive dependentes e escravos. Mais ainda, a casa ou a família, assim ampliada, constituía uma unidade não limitada ao consumo, mas igualmente à produção, dentro do regime chamado de autoconsumo, onde eram em número relativamente reduzido os bens trazidos de fora.

Naquelas unidades isoladas, pelo menos no sentido econômico, a escassez fazia-se sentir com todo o rigor da expressão, exigindo a *nomos*, ou seja, a norma organizacional para permitir a sobrevivência. Eram as unidades domésticas, privadas de bens exteriores, sujeitas à privação e daí, possivelmente, a origem da expressão *vida privada*.

Por outro lado, a etimologia: *oikos + nomos* põe em realce um dado essencial da realidade econômica, nem sempre devidamente lembrado ou trabalhado. É o da íntima relação entre Direito e Economia. Mais do que íntima relação, trata-se, na verdade, de uma profunda imbricação, pois os fatos econômicos são o que são e se apresentam de uma dada maneira em função direta de como se dá a organização ou normatização – *nomos* – a presidir a atividade desenvolvida na *oikos* ou num dado espaço físico ao qual ela possa se assimilar. E o *nomos* nada mais vem a ser do que normas ou regras, estas objeto da ciência do Direito.

Reciprocamente, quanto mais escassos os bens e aguçados os interesses sobre eles, maior quantidade e diversidade de normas se fazem necessárias para o equilíbrio de tais interesses. Daí a frase de Carnelutti já apresentada na Introdução deste livro: *quanto più economia, più diritto*.

Que os fatos econômicos dependem diretamente das instituições, ou seja, dos conjuntos de normas que os regem, parece indisputável. Veja-se, por exemplo, o valor de dois terrenos idênticos, com a mesma metragem e iguais características, inclusive distância do centro: um, localizado na Zona I do zoneamento urbano, não pode ser aproveitado em mais de 50% de sua área; o outro, situado na Zona 6 ou 8, onde se permite um aproveitamento de até várias vezes a sua área, além de praticamente não conter restrições ao tipo de uso, como, por exemplo, lojas, escritórios ou estacionamentos. Não existirá dúvida quanto ao segundo terreno ter o seu valor econômico muitas vezes superior ao do primeiro. Não há dúvida, igualmente, quanto a uma alteração do zoneamento – conjunto de normas jurídicas reguladoras do uso do solo urbano – provocar uma correspondente modificação do valor de ambos os terrenos e, também, positivamente, na cotação das ações de companhias que se dediquem à sua exploração, como as loteadoras, construtoras, locadoras, prestadoras de serviços e outras que tais.

A recíproca é também verdadeira: a pressão dos fatos econômicos e dos interesses a eles ligados tenderá a moldar a legislação ou a forma de sua aplicação a fim de torná-la conveniente a tais interesses, o que não implica, necessariamente, a ilegitimidade dos mesmos. Daí uma velha expressão ou brocardo jurídico latino *ex facto oritur jus*: o direito fala – manifesta-se – pelos fatos; vale dizer, da realidade, não apenas na sua elaboração, mas também na sua aplicação. Direito e Economia devem ser vistos, pois, não tanto como duas disciplinas apenas relacionadas, mas como um todo indiviso, uma espécie de verso e reverso da mesma moeda, sendo difícil dizer-se até que ponto o Direito determina a Economia, ou, pelo contrário, esta influi sobre aquele. Existe, isto sim, uma intrínseca dinâmica de interação recíproca entre ambos, donde tornar-se indispensável para o jurista o conhecimento, pelo menos, de noções básicas de Economia e vice-versa para os economistas.

É interessante colher o depoimento de diversos economistas que se voltaram ao estudo do problema ecológico e dos fenômenos econômi-

cos que lhe dão origem: o fenômeno chamado de *externalidade*. Eles confessam ser impossível o seu entendimento sem adentrar o campo do Direito. As externalidades serão objeto de análise neste livro, no Capítulo 7. O mesmo pode-se dizer de inúmeros outros campos jurídicos, como o da legislação antitruste e de repressão ao abuso do poder econômico e ainda das leis de proteção do consumidor. São apenas alguns exemplos mais salientes, dessa imbricação Economia-Direito, a qual manifesta-se em virtualmente todos os ramos da árvore jurídica, como será salientado à medida que avançarmos no estudo da matéria.

1.4 Os bens econômicos: elementos e características

Sea humanidade vive sob o jugo da lei da escassez e se a noção básica de Economia está indissociavelmente presa a essa realidade, chama-se de bem econômico todo aquele dotado de utilidade e cujo suprimento seja escasso. Em duas palavras, o bem econômico é aquele útil e escasso.

Até agora falou-se bastante em escassez. É tempo de se discutir um pouco a idéia de utilidade. Ela, na realidade, estava implícita quando se falava nas necessidades humanas e nos recursos para o seu atendimento. Ora, utilidade vem a ser a capacidade de qualquer bem de suprir ou atender a uma necessidade, satisfazendo-a, no todo ou em parte. O conceito impõe algumas precisões, tanto em termos do que venha a ser necessária de quanto do que se deva entender por capacidade de satisfazê-la.

Necessidade – A necessidade não passa de um desejo, socialmente manifestado, o qual leva a uma ação por parte de quem o experimenta. Não se confunde, pois, com a mera aspiração ou veleidade. Muitos gostariam de ser médicos mas se não manifestarem economicamente esse desejo, procurando os serviços educacionais aptos a qualificá-los como médicos, tal desejo não terá qualquer significado para a Economia. Outros gostariam de possuir um automóvel fora de série, mas se não agirem no meio econômico buscando obtê-lo, isto não será levado em conta e não passará de mera aspiração, inócua para a vida econômica.

O conteúdo da necessidade – Este não é objeto de julgamento pela Economia enquanto tal, isto é, pela Economia como ciência. Necessidades poderão ser vistas pela sociedade como reprováveis, nocivas, auto-destruidoras ou mesmo imorais. Desde que manifestadas no meio econômico, provocando alguma movimentação de recursos para o seu aten-

dimento, elas serão vistas como tais, isto é, como necessidades. O exemplo mais saliente vem a ser o da necessidade por drogas. Reprovável, condenável, sem dúvida, não pode, no entanto, ser ignorada, já que movimenta uma parcela enorme de recursos escassos para a sua satisfação, em nível, inclusive, mundial. O mesmo se diga do lenocínio e da pornografia. Em outras palavras, a Economia, enquanto ciência, não julga a necessidade, mas apenas a constata e explica a atividade desenvolvida para o seu atendimento.

Subjetivismo — Como já adiantado, a utilidade é a capacidade que tem um dado bem de satisfazer certa necessidade. A observação a ser feita aqui é quanto ao subjetivismo dessa capacidade, ou seja, ela não precisa ser correta ou comprovada para que se caracterize a utilidade de um bem. Basta que alguém ou um grupo de pessoas enxergue aquela capacidade e procure, no meio econômico, obter o bem em questão para que ele seja visto como economicamente útil, ainda quando, mais tarde, se comprovave a sua inadequação para o fim visado. É notória, aliás, a existência de um grande número de artigos objetivamente inservíveis para os fins a que se destinam. Na medida, porém, em que alguns conseguem neles ver certos atributos e os procuram, a Economia os taxa de úteis, afora qualquer conotação ético-moral.

Utilidade e escassez — Foi dito acima que estes dois elementos ou atributos definem o bem econômico. No entanto, uma consideração um pouco mais detida da definição mostrará ser o recurso aos dois atributos, a rigor, desnecessário. Se bem pensarmos, somente pode ser escasso aquilo que é útil, ou seja, aquilo que atende a uma necessidade, porque o bem inútil, não procurado por ninguém, é, por definição, abundante: não pode ser escasso. O entulho de uma construção não é útil e assim sobra, sendo lançado fora como lixo. A pedra que impertinente entra no sapato de um caminhante também não é útil — pelo contrário — e, portanto, não pode ser vista como escassa. Atenção no entanto: a recíproca não é verdadeira. Existem bens indubitavelmente úteis, utilíssimos: o ar, a água em determinadas situações e alguns outros, como o carinho dos pais pelos seus filhos ou a caridade. Eles, em princípio, não são escassos — e, portanto, não se constituem em bens econômicos, sendo chamados de *bens livres* — mas são úteis.

A utilidade marginal — Este é um conceito bastante funcional e ilustrativo, por combinar as noções de utilidade e de escassez com as quais

vimos trabalhando. Sobre ele voltar-se-á com maior detalhe no capítulo referente à microeconomia. Por enquanto, basta indicar ser a *utilidade marginal a utilidade trazida por uma unidade ou dose adicional de qualquer produto*. Assim, para o viajante sedento que chega a uma paragem, o primeiro copo de água ou de qualquer outra bebida terá uma altíssima utilidade porque ele, supostamente, não tinha até então nenhum copo com bebida à sua disposição. Após o primeiro copo, ele poderá tomar mais dois ou mais três e à medida que for ingerindo essas doses, muito embora a sua satisfação ou utilidade total vá subindo, o acréscimo de utilidade trazido pelas doses sucessivas (copos) será cada vez menor, até chegar a zero ou mesmo a um valor negativo. Quando esse acréscimo de utilidade — a que se chama de *utilidade marginal* por se situar na margem ou no limite — chega a zero, o nosso consumidor não terá nenhum impulso de obter qualquer dose ou unidade a mais de bebida: pura e simplesmente estará saciado. E, caso ele tome uma dose adicional — digamos, por insistência de alguém —, ele experimentará mais insatisfação ou desconforto do que prazer. A utilidade marginal poderá, pois, atingir um valor negativo, transformando-se numa desutilidade.

Pois bem, a experiência acima descrita mostra que um bem pode ter uma alta utilidade total e baixa ou nula utilidade marginal, dependendo do grau de disponibilidade ou acesso a unidades adicionais daquele bem. Isto explica porque a água, um produto utilíssimo, tem uma alta utilidade total mas uma baixa utilidade marginal. Vice-versa, os diamantes têm uma baixa utilidade total mas uma elevada utilidade marginal, simplesmente pelo fato de a sua reduzida disponibilidade deixar insatisfeitas as necessidades da maioria da humanidade por aquele produto.

O conceito de marginalidade é extremamente importante em Economia, pois, na realidade, o que leva as pessoas a tomarem decisões quanto à utilização dos bens escassos é o *acréscimo marginal (adicional)* por eles proporcionado em termos de utilidade, no caso do consumo. No campo da produção, fala-se em *produtividade marginal* para significar o acréscimo de produto decorrente do emprego de uma unidade a mais de um fator. Exemplo: o acréscimo de colheita provocado pelo emprego de uma unidade a mais (marginal) de fertilizante ou pela compra de um trator adicional.

As decisões econômicas não são tomadas de acordo com o critério da média mas sim *na margem*. Para o glutão não importa que na

de momento (dentro)

média ele tenha se alimentado bem; ele tenderá a procurar uma nova porção de alimento se nela enxergar uma utilidade marginal ainda positiva. O valor econômico de um bem assimila-se à sua utilidade marginal, como se verá.

Bens livres – O antônimo, o oposto de bem econômico é o bem livre. Livre é aquele que pela abundância do seu suprimento frente às necessidades a serem atendidas não entra no circuito econômico; não se reger pelas relações criadas pela sociedade para enfrentar o problema de escassez. Assim, o ar, o entulho da construção ou a pedra no sapato são bens livres. É irrelevante discutir sobre a sua utilidade. Sabe-se que o primeiro a tem em altíssimo grau e os dois últimos não. Mas isso pouco importa, pois, sendo abundantes, são vistos e tratados como bens livres e não constituem objeto da ciência econômica enquanto tal.

Mais uma vez, deve ser chamada a atenção para o relativismo dos conceitos econômicos. Eles devem sempre ser amarrados a situações concretas. Alguns bens podem ser transitariamente livres. Como se dá com uma colheita extraordinariamente dadvosa. Na época e no local da colheita, quando os armazéns ou silos não a comportam, aquele bem, por exemplo, um cereal, uma fruta ou o vinho dela proveniente adquirem momentaneamente o caráter de bens livres, pela sensação de abundância. A tal ponto que se alguém pedir uma quantidade módica daquele bem provavelmente a levará sem compensação. À medida, porém, que os meios de transporte e a rede de comercialização forem escoando a safra, o binômio escassez-abundância irá se homogeneizando em termos geográficos e, passada a safra, um quilo do cereal, um cacho de uva ou uma garrafa de vinho tenderão a custar a mesma coisa, tanto lá, no local da colheita, quanto em outros centros ou regiões, com a natural diferença relativa ao transporte, seguro, tributos e outros fatores. O que sucedeu? A escassez restabeleceu-se uniformemente e a consciência sobre ela passou a ser a mesma, lá e cá.

Por outro lado, não é preciso ressaltar que bens livres em determinados locais poderão ser altamente escassos em outros. É o caso da água: na maior parte do planeta ela é vista como um bem livre, mas nos desertos, dada a sua extrema escassez, torna-se um bem econômico e até de muito valor, a ponto de não ser impensável alguém trocando um diamante por uma porção do líquido. Hoje em dia, aliás, cada vez mais a água passa a ser vista como um recurso escasso. Tanto assim que já se estabe-

lecem mecanismos para a sua cobrança como produto e não apenas pelos serviços de captação, adução, transporte, tratamento, etc.

Em suma, parece ter ficado claro provir o caráter de bem econômico da escassez e não da utilidade. Esta é apenas um pressuposto daquela e não comporta qualquer julgamento objetivo. Isto explica porque tantas quinquilharias sem maior serventia aparente são altamente reputadas em contraposição a produtos de reconhecida utilidade.

O supérfluo – Diante do acima exposto poder-se-ia perguntar: faz sentido em Economia o conceito de superfluidade? Se as necessidades não são objeto de julgamento, como defini-lo?

A resposta reside na idéia de a Economia não julgar ou não contestar a *existência* das necessidades, mas isto não quer dizer não tenha ela condições de graduar objetivamente as necessidades, permitindo ver algumas delas como essenciais e outras como menos essenciais ou, se se quiser, *supérfluas*. É isto sem apelar para juízos de valor, doutrinas políticas ou filosofia moral. Não que esses domínios – o dos juízos de valor, o das doutrinas políticas ou o da filosofia moral – não sejam importantíssimos para o pensamento econômico, mas o que se quer afirmar é ser possível chegar-se a um conceito razoavelmente objetivo de superfluidade apenas com o uso do método puramente científico, o qual consiste essencialmente em constatar, estabelecer regularidades e explicá-las, como se verá no Capítulo 3.

Assim, a pura observação empírica mostra serem os grupos sociais escalonados por faixas de renda e tenderem, em cada faixa, a procurar produtos bastante semelhantes. Isto se verifica tanto no processo de ascensão ao longo dessas faixas, quanto no processo inverso de regressão. As pessoas quando ascendem no nível de sua renda passam a se interessar por novos produtos, mais diferenciados. A recíproca é verdadeira: quando caem de níveis mais altos para os mais baixos, vencida uma primeira fase de inadaptação ou de reação, assumem os padrões de consumo próprios a estas últimas faixas. Então, o milionário arruinado desfaz-se de sua coleção de carros antigos ou exóticos, dando-se por muito feliz em conseguir um modelo popular de segunda mão. E, num caso de absoluta penúria, este mesmo será passado para a frente e trocado por alimentos ou agasalhos. Claramente, tanto os bens *supérfluos* abandonados, quanto os *essenciais* que os substituíram variarão de acordo com o pa-

drão cultural e as exigências físicas de cada local ou clima: um intelectual procurará se desfazer de inúmeros bens, deixando por último a sua biblioteca; um grupo religioso tenderá a preservar os objetos de culto. Num clima frio, roupas de lã ou aparelhos de calefação revelar-se-ão imprescindíveis e assim por diante. De qualquer maneira, porém, será sempre possível constatar cientificamente a existência de conjuntos de produtos tidos como essenciais e outros vistos como supérfluos, muito embora a composição de cada categoria possa variar e, além disso, não formem duas categorias polares e extremas, por comportarem uma graduação intermédia entre si. Quando, nas altas faixas de renda, verifica-se o desperdício de vários bens, estatisticamente considerados como essenciais, isto não significa que elas assim não os vejam, mas apenas que deles já se abasteceram o suficiente.

1.5 As classificações dos bens econômicos

Uma advertência – Visto o conceito de bem econômico, e discutidos os elementos integrantes de sua definição, passa-se agora a uma tentativa de classificá-los. Impõe-se, porém, desde logo, uma advertência válida não apenas para esta, mas para qualquer outra classificação. Tal advertência diz respeito ao relativismo com que elas, as classificações, devem ser encaradas por parte daqueles a quem são apresentadas.

Com efeito, as classificações têm às vezes uma forte dose de pura tautologia. São válidas como tentativa de ordenar a realidade, muitas vezes confusa e aparentemente caótica, mas é preciso lembrar ser esta mesma realidade muito mais rica e buliçosa do que qualquer critério classificatório a ela imposto. Daí surgirem elementos ou coisas não facilmente acomodáveis em qualquer das categorias decorrentes da classificação, as zonas chamadas *cinzentas*, que não são nem uma coisa nem outra, causadoras de tantas perplexidades. Para a ciência, muito mais importante do que classificar é estabelecer relações funcionais entre as diversas variáveis objeto de seu estudo, e, para tanto, as classificações são sempre um primeiro passo. Mas não são absolutas, porque a realidade, pelo menos no campo das ciências sociais, onde se inserem o Direito e a Economia, como já foi dito, é muito mais rica e não pode ser captada plenamente por nenhum critério classificatório.

Veja-se, por exemplo, a clássica divisão do Direito, sugerida pelo jurista romano, Ulpiano: Direito público e Direito privado. Durante sé-

culos, rios de tinta e quilos de papel foram usados para explicar “cientificamente” aquela divisão. Hoje em dia, muito embora aceita e útil, ela é vista com muito mais relativismo diante do surgimento de novos ramos jurídicos, não existentes nos tempos de Ulpiano, cujas normas não se acomodam bem em nenhuma das duas divisões, como, por exemplo, o Direito do Trabalho e o Direito Econômico. As razões para isso serão vistas mais adiante, quando discutiremos os sistemas econômicos.

Mas passemos a classificar os bens econômicos. Poderemos fazê-lo com base em quatro critérios diferentes:

Quanto à materialidade – Eles dividem-se em bens propriamente ditos e serviços. Bens são aqueles que, de alguma forma, possuem materialidade, como os alimentos, as máquinas, a terra e assim por diante. Embora não possam ser vistos ou tocados, são bens, também, a energia elétrica ou a solar, e o espectro eletromagnético com as suas faixas de ondas através das quais se fazem as comunicações por rádio e outras telecomunicações. Tal espectro, por ser limitado, é um bem altamente econômico, sobretudo hoje em dia. Já os serviços são totalmente imateriais, por decorrerem de uma pura prestação humana, ainda quando ela se utilize de objetos físicos como, por exemplo, as ferramentas. São, assim, serviços o concerto de um artista, as consultas de um médico ou de um advogado, o concerto de um aparelho etc. Eles, os serviços, são bens econômicos, à medida que, íteis e escassos, atendam, objetiva ou subjetivamente, às necessidades humanas, socialmente manifestadas.

Quanto à finalidade – Os bens econômicos podem ser divididos em bens de consumo e bens de produção. Os primeiros atendem de forma direta e imediata a uma dada necessidade: os últimos – bens de produção – atendem-na de forma indireta ou mediata, pois são empregados para, em imensa cadeia técnica, gerarem os bens de consumo. São exemplos dos primeiros: alimentos, vestuário, canetas, concertos musicais, serviços diretos e tantos outros. São bens de produção: máquinas, matérias-primas, ferramentas, a terra, o tijolo, os serviços dos operários nas fábricas, e assim por diante. Os bens tangíveis de produção de caráter fixo são também chamados bens de capital, como os prédios, as máquinas e os equipamentos.

Como todas, esta classificação não é absoluta. O mesmo bem pode, conforme as circunstâncias ou sua destinação, ser visto ora como de produ-

ção, ora como de consumo. Assim, um saco de feijão pode servir como alimento — e aí é um bem de consumo — ou como semente para a próxima safra — e aí será um bem de produção. Um tintureiro usa o seu carro todos os dias para recolher e entregar roupa, mas nos fins de semana leva com ele a sua família a passeios ou a visitas. O veículo é para ele ora um bem de produção, ora um bem de consumo ou de uso. A propósito, os bens de consumo podem atender a uma necessidade instantaneamente, como os alimentos ou o concerto de música. Mas podem fazê-lo continuamente, ao longo de um certo espaço de tempo. Neste último caso, eles são também chamados bens de uso, como o automóvel, os eletrodomésticos, as casas, o vestuário etc. Tais produtos também se consomem, porém a médio ou longo prazo.

Quanto às relações entre si. Eles podem ser vistos como complementares e sucedâneos. Bens complementares, como diz o próprio nome, são aqueles cujo emprego, quer como bens de produção, quer como bens de consumo, se dá conjuntamente. É o caso da terra e da semente, do automóvel e do combustível, da câmara fotográfica e do filme, do café e do açúcar. Note-se poder a complementaridade ser meramente cultural ou mesmo psicológica. No primeiro caso, têm-se todas as combinações entre alimentos, próprias do padrão dietético de cada povo e, portanto, de caráter cultural. Assim, enquanto para o brasileiro o arroz é normalmente ingerido junto com outros alimentos, por exemplo, o feijão, sendo, pois, complementar a este, o italiano, ao contrário, come o arroz como um prato independente: o risoto e o feijão, normalmente branco, como sopa, não os vendo, pois, como bens complementares. Exemplo de complementaridade psicológica seria o do café com o cigarro.

Já os bens sucedâneos, como indica a denominação, são os passíveis de se substituírem no atendimento — direto ou indireto — de uma mesma necessidade. A gasolina e o álcool, como combustíveis; os alimentos, dentro de cada categoria — carnes, cereais, legumes, frutas etc.; os vários tipos de ferramentas ou de tecnologias. Claramente, os sucedâneos podem ser mais ou menos perfeitos e isto também é uma questão cultural ou tecnológica. Para um inglês ou um russo o café seria um sucedâneo muito imperfeito para o chá. Para outros povos, cujos hábitos não sejam tão arraigados, a troca de um pelo outro é tida como natural. Para um apreciador, o vinho branco e o tinto nunca se substituem, e os vários tipos de cada um deles também não se substituem, a não ser muito

imperfeitamente. Tecnologicamente falando, o álcool era até há pouco, um sucedâneo imperfeito para a gasolina, pois exigia um motor próprio ou, pelo menos, adaptado. Superada, esta restrição, o álcool é visto como um sucedâneo muito próximo da gasolina.

Quanto ao âmbito da necessidade — Esta é uma distinção um tanto mais delicada e sutil, mas de extrema importância para a Economia e para o Direito, como oportunamente se verá. Segundo ela, os bens podem ser exclusivos ou coletivos (note-se bem: estes nomes nada tem a ver com a propriedade dos bens). Por outro lado, a distinção não é polar, isto é, não designa categorias extremas separadas em compartimentos estanques. Elas se mesclam permanentemente num mesmo bem, o qual pode apresentar ao mesmo tempo elementos de *exclusividade* e de *coletividade*. Mas vejamos no que consiste a diferença.

Bens exclusivos são aqueles aptos a atenderem, a cada momento, à necessidade de um único indivíduo, como os alimentos e o vestuário. A porção de carne ou de peixe, ao saciar a fome de alguém, não estará saciando a fome de qualquer outro. A gravata quando ornamenta o pescoço do senhor A não pode estar no do senhor B. Diz-se que para esse tipo de bens vige o princípio da exclusão, a significar exatamente o que se acabou de dizer, isto é, o uso de um bem por parte de alguém *exclui* deste mesmo uso qualquer outra pessoa.

Já os bens coletivos, contrariamente, não estão sujeitos ao princípio da exclusão, ou seja, eles podem atender concomitantemente à necessidade de um grupo mais ou menos amplo de pessoas e, até mesmo, dos cidadãos de um país, como um todo. O exemplo mais acabado de um bem coletivo, muito embora não seja um bem econômico, é o ar. O ar atende a toda a humanidade. Mais ar para um não significa menos ar para ninguém.

O exemplo do ar é porém extremo. Mas, se pensarmos, um grande número de bens apresenta esse caráter coletivo. Um concerto, uma aula, um ônibus ou o metrô, uma praça, uma estrada, um teatro, um estádio. Em comum eles têm a característica supradefinida de poderem atender ao mesmo tempo um grupo razoavelmente grande de pessoas. Daí a idéia de *coletividade*. Mas, como já ressaltado, tal característica não é absoluta, no sentido de poderem combinar-se no mesmo bem elementos de *coletividade* e de *exclusividade*. Um bom exemplo parece ser o de um clube. Para os sócios, as suas instalações constituem um bem coletivo,

porque todos podem delas usufruir. Para os não sócios, trata-se de um bem exclusivo, pois dele estão excluídos. Daí se dizer de um dado clube ser ele muito exclusivo, no sentido de que exclui um grande número de pessoas, por aplicar critérios rígidos de seleção. O mesmo se diga de teatros, cinemas, escolas, e tantos outros. Para os que, por alguma forma, são admitidos o bem é coletivo; para os demais é exclusivo. Ao se levar o raciocínio adiante ver-se-á que mesmo nos bens tipicamente coletivos algum tipo de exclusão será normalmente possível. Dentro de um clube, cujas instalações são coletivas para os frequentadores, haverá armários alugados para lá se deixarem as roupas ou apetrechos esportivos. Tais armários são bens exclusivos, dentro do conjunto de bens coletivos que é o clube. O mesmo se diga da mesa ou dos alimentos utilizados pelos sócios para as suas refeições.

A rigor, parece que o único exemplo de um bem inteiramente coletivo vem a ser a defesa nacional. Sim, porque ou ela cobre e protege todos os cidadãos de um país ou então, se for ineficiente, nenhum deles estará coberto ou protegido.

Como se vê, todo o bem coletivo pode comportar alguns aspectos ou características de exclusividade, em maior ou menor grau. Quanto mais for possível a exclusão ao seu acesso, mais a sua feição de bem exclusivo predominará, e ele, na prática, passará a ser visto como tal. Pelo contrário, quanto mais difícil for excluir pessoas ou grupos da utilidade gerada pelo bem, mais se destacará a sua natureza de bem coletivo. Exemplo do primeiro caso seria um concerto ou um ônibus, onde é bastante fácil excluir aqueles não qualificados a entrar, seja por qual critério for, o mais trivial deles pelo pagamento da entrada ou da tarifa. Exemplos da segunda situação: uma praça, uma paisagem, a já citada defesa nacional, os serviços de um guarda noturno.

Finalmente, vale mencionar ter um bom número de bens ou serviços uma utilidade muito grande, decorrente da sua simples existência ou disponibilidade ao alcance de todos, muito embora possam ser utilizados em partes perfeitamente individualizadas e com utilidade específica para cada um. É o caso típico da Justiça, no sentido de atividade jurisdicional ou aparelho judiciário. Ela está disponível para todos os cidadãos e isto já tem uma grande utilidade social. Ela é, pois, sob este aspecto, um bem coletivo. No entanto, pode ser usada parceladamente por quan-

tos dela necessitem para compor seus conflitos e assegurar direitos. E aí ela pode ser vista como um bem exclusivo. O mesmo quanto aos serviços de abastecimento de água ou de luz. Eles são coletivos — chamam-se serviços públicos —, pois, ainda que o consumo de cada unidade atendida possa variar ou até não existir num dado período, o acesso aos mesmos está assegurado, em princípio, a todos dentro de uma determinada área geográfica. O conceito em análise tem a sua complexidade, sendo importante ter presente os diversos matizes apresentados por um mesmo bem levando-o a ser considerado, conforme a sua funcionalidade — o fim a que se destina —, ora como predominantemente coletivo, ora como marcadamente exclusivo.

Uma questão terminológica — Os bens coletivos são também chamados na literatura econômica de bens públicos, sobretudo por autores ingleses e americanos. No entanto, em Direito, a palavra pode ter sentido do dúbio, pois públicos são os de uso comum como as águas dos rios, ruas e praças, ou os de uso especial, como prédios que abriguem serviços do Estado e também os chamados dominicais, por pertencerem a uma pessoa jurídica de direito público. E aí pode surgir a confusão porque o automóvel que serve o presidente da República ou o governador do Estado é, sob o ponto de vista legal, público, mas tem a natureza econômica de bem exclusivo, pois utilizado apenas por aquelas autoridades, com exclusão dos demais. Por essa razão, tais bens serão sempre chamados aqui de coletivos e não públicos, a fim de evitar qualquer confusão.

O tema revelará toda a sua importância quando discutirmos, nos Capítulos 6 e 7, o funcionamento dos sistemas econômicos no mundo ocidental. Ele está ligado, também, a diversos conceitos jurídicos, como os de interesse público, coletivo e difuso.

SÍNTESE E CONCLUSÕES

- 1) O conceito de Economia decorre de duas simples observações da vida quotidiana: por um lado, as necessidades humanas tendem a se multiplicar indefinidamente; por outro, os recursos para o seu atendimento são rigorosamente limitados e finitos — numa palavra: escassos.
- 2) Em função das duas realidades acima apontadas, estabelecem-se em qualquer sociedade relações tendentes a ordenar e a disciplinar

o uso dos recursos escassos. E a Economia é a ciência social que estuda tais relações, os fenômenos por elas gerados e a atividade social desenvolvida sob a sua égide, para a administração desses recursos escassos.

- 3) Economia e Direito são assim indissociáveis, pois as relações básicas estabelecidas pela sociedade para o emprego dos recursos escassos são de caráter institucional, vale dizer, jurídico. Por outro lado, as necessidades econômicas influenciam a organização institucional e a feitura das leis. De qualquer maneira, não existe fenômeno econômico não inserido em um nicho institucional.
- 4) Bem econômico é aquele a um tempo útil e escasso. Bastará, aliás, dizer escasso porque somente aquilo que é útil pode ser escasso. A utilidade está pressuposta na escassez.
- 5) A recíproca não é verdadeira e, assim, existem uns poucos bens úteis e não escassos aos quais se dá o nome de bens livres.
- 6) O conceito de utilidade marginal – o acréscimo de utilidade trazido por uma unidade adicional de um bem – é a maior importância para se chegar ao conceito de valor econômico, pois ele combina as noções de utilidade e escassez.
- 7) Os bens econômicos podem ser classificados segundo vários critérios em: bens materiais e serviços; de consumo e de produção; sucedâneos e complementares. Muito importante a distinção entre exclusivos e coletivos, os primeiros atendendo a necessidades individuais e os últimos as necessidades de um grupo mais ou menos extenso de pessoas.

BIBLIOGRAFIA BÁSICA

- LANCASTER, H. *A economia moderna: teoria e aplicação*. Rio de Janeiro, 1977.
- MEADOWS, L. et al. *The limits to growth*. New York, 1972.
- PINHO, C. M. "Ciência econômica". In *Manual de economia*. Equipe de Professores da USP. São Paulo, 1996. Parte introdutória, Cap. 3.
- SAMPAIO FERRAZ JR., T. *Introdução ao estudo do Direito – Técnica – Decisão – Dominação*. São Paulo, 1988.
- SAMWELSON, P. *Introdução à análise econômica*. São Paulo, 1979.
- STIGUM, B. P. e STIGUM, M. L. *Economia*. São Paulo, 1973.

VALOR – MOEDA – PREÇO

SUMÁRIO: 2.1 Valor – 2.2 Moeda e preço – 2.3 A evolução da moeda – 2.4 Economia e Finanças – 2.5 Valor econômico e valor ético-filosófico – 2.6 A teoria do valor trabalho – Síntese e conclusões – Bibliografia básica.

2.1 Valor

Vencida a matéria relativa aos bens econômicos, cabe discutir-lhes o valor. É este, aliás, um tema fulcral da Economia, a qual, praticamente, teve origem com as especulações em torno da natureza e significado desse fenômeno, a tal ponto de ela ter sido chamada por alguns de "a ciência dos valores".

Desde logo duas concepções básicas delinear-se a respeito: a teoria do valor trabalho, lançada com a chamada escola clássica e a teoria do valor utilidade, difundida pela escola marginalista austríaca, já na segunda metade do século XIX. Esta última teoria ganhou o virtual consenso do mundo acadêmico ocidental e por isso vamos iniciar a discussão sobre o valor econômico seguindo as linhas básicas do seu raciocínio.

Vale assinalar tratar-se de valor econômico, o qual, em princípio, não se confunde com a outra categoria de valores, de caráter ético-filosófico, objeto de um ramo do conhecimento filosófico chamado *axiologia*. Neste último sentido, valores correspondem a determinadas qualidades de índole moral refletidas no comportamento humano, tais como a lealdade, a procura da verdade, o patriotismo, a honestidade e tantos outros.

Muito embora pareça não existir, à primeira vista, uma relação entre valor econômico e valor no sentido ético-filosófico, na realidade estes dois planos valorativos aparentemente distantes e separados se intersectam e se encontram em diversos segmentos no momento de se definirem ou de se configurarem as instituições de caráter econômico, ou seja, a chamada organização institucional da sociedade para enfrentar o problema da escassez relativa de recursos, acima aludido. Mas isto será vis-

to um pouco adiante. Por enquanto, devemos nos deter na identificação do valor econômico, isoladamente considerado.

Se os bens em sua avassaladora maioria são úteis e escassos, a eles se associa um valor, decorrente da sensação de perda provocada por sua eventual destruição ou desaparecimento. Um incêndio, a praga que dizima toda uma safra, os efeitos de uma guerra ou de um cataclisma, a mortalidade de peixes num rio são todos eventos a gerarem a consciência de uma perda, de um empobrecimento. Significam, em última análise, um número maior de necessidades desatendidas. É em função dessa consciência de falta que se diz terem os bens um valor. Eles valem porque cumprem um papel no mundo, o qual não será preenchido no caso de seu desaparecimento. Se assim não fosse, não seriam bens escassos.

Essa primeira idéia de valor, no entanto, comporta duas dimensões: uma, em princípio, individual e apartada do todo social; e outra, pelo contrário, vinculada a esse todo e manifestada dentro e por meio dele. A primeira dimensão dá-se o nome de *valor de uso*; à segunda, *valor de troca*. Note-se, porém, não se tratar aqui de uma classificação do valor, à semelhança do que foi feito com os bens econômicos. Não se está querendo dizer terem alguns bens o primeiro tipo de valor e outros bens o segundo tipo. Pelo contrário, eles os têm a ambos, pois o valor de uso é um pressuposto ou uma condição para que surja o valor de troca. Trata-se muito mais de duas dimensões, uma delas acopladas-se ou sobrepondo-se à outra.

Mas em que consistem estas duas dimensões? A primeira enfoca o valor sob a perspectiva do indivíduo ou de um pequeno grupo como, por exemplo, o familiar, o de uma associação ou um clube. Dentro de tão restrito âmbito o bem deriva a sua importância do quanto de utilidade coloca a serviço desse indivíduo ou grupo, sem qualquer outro tipo de consideração. Enquadra-se neste enfoque o chamado valor de estimação como o de um velho móvel ou peça ornamental, apreciados pelo que possam eventualmente evocar para o seu possuidor.

Já o valor de troca corresponde à dimensão social do valor, quando, independentemente do que possa representar de útil para qualquer indivíduo, ele, valor, passa a ganhar uma projeção objetiva e impessoal, sendo socialmente avaliado, sem qualquer referência a pessoas, famílias ou grupos, despedido, em suma, de qualquer subjetivismo.

Muito embora desde há muito coexistam essas duas dimensões do valor, em épocas remotíssimas, perdidas no tempo, apenas a primeira, a do valor de uso, tinha importância concreta. A outra ainda não se havia firmado. É isto porque nos albores da humanidade ainda não se chegara à idéia de divisão do trabalho. Durante séculos, segundo acredita a antropologia econômica, a organização da produção era fundada no chamado autoconsumo, ou seja, a mesma unidade produzia e consumia os bens de que necessitava. Ela era de caráter doméstico, constituída por famílias, no seu sentido amplo, como já dito no capítulo anterior. Esta pequena célula produtiva vivia privadamente, isto é, priva de bens, e suas necessidades eram extremamente limitadas, comportando, assim, a produção *intra muros* seguida do próprio consumo. Trocas com vizinhos, com amigos e até mesmo com estranhos ou inimigos podiam ocorrer, mas eram excepcionais e não respondiam pelo abastecimento regular da família.

Naquele contexto, é fácil entenderem os bens o tipo de valor acima descrito, isto é, valerem exclusivamente por permitirem um uso, uma utilidade manifestada dentro dos acanhados limites da *oikos*, organizada segundo normas - *nomos* - ditadas pelo patriarca com vistas a proteger os seus habitantes e a lhes assegurar a sobrevivência.

Tal forma de organização doméstica, porém, não poderia prosperar nem se manter. Com o crescer da população multiplicam-se os controles e as relações intergrupais, explodem as necessidades, diversificam-se os meios para atendê-las. Os homens vão percebendo a inviabilidade da primitiva organização e, gradualmente, um novo arranjo social emerge, baseado não mais na concentração das atividades de produção e de consumo, mas, pelo contrário, na sua dispersão. Instaura-se a divisão do trabalho, fazendo com que, cada vez mais, cada homem deixe de trabalhar para si, ou para o seu pequeno grupo, e passe a trabalhar para os outros. Não por altruísmo, mas por racionalismo. Instala-se a troca destinada a permitir um mais adequado suprimento de bens e de serviços, com maior eficiência na sua produção, já que cada um se especializa naquilo que sabe fazer melhor.

Como, porém, a troca de bens, sem um consenso quanto às proporções segundo as quais efetivá-la? E como chegar a tal consenso? O processo foi lento e dificultoso, mas acabou por se instaurar naturalmente, pela simples reiteração ou habitualização do intercâmbio. Vencidos os

primeiros estágios nos quais trocas inteiramente disparatadas ocorriam, com a sua progressiva rotinização deu-se, inevitavelmente, uma convergência de critérios de avaliação, e, então, a margem errática dos valores foi cada vez mais se estreitando até estabelecerem-se relações ou coeficientes razoavelmente estáveis para o intercâmbio.

Estava, assim, criado o mercado, o qual pressupõe não algumas, mas um fluxo habitual e regular de trocas para daí fazer exsurgir um valor de troca, objetivo, despersonalizado e socialmente aceito como tal.

Imagine-se, na Pré-História, o encontro e aproximação de dois grupos — tribos, clãs, hordas, o que for —, sendo um constituído por caçadores e outro por agricultores. Vencido o primeiro momento de animosidade e de desconfiança, ambos os grupos poderão passar a conviver, formando uma nova comunidade, na qual, porém, cada um, fiel às suas origens, continuará a se dedicar às atividades ancestrais, por perceber que todos estarão melhor atendidos se persistir essa divisão natural do trabalho. Após várias trocas desencontradas, o consenso acabará por se estabelecer, seja quanto à utilidade, seja quanto à escassez, o que se refletirá, na proporção, digamos, de uma pele de animal, cedida pelos caçadores por quatro medidas de cereal oferecidas pelos agricultores. Tudo corre no melhor dos mundos, até que, os caçadores primeiro e os demais logo a seguir comecem a perceber que as espécies animais fornecedoras das peles estejam rareando ou se extinguindo.

Firma-se, então, um novo consenso, não quanto à utilidade relativa dos bens em presença, supostamente inalterada, mas quanto ao grau de escassez de um deles. E aí, após alguma hesitação e talvez protestos, uma nova relação de troca passa a vigor, como por exemplo, seis medidas de cereal pela mesma pele de animal.

Mas a vida é dinâmica. É possível que os caçadores em suas incursões pela floresta em busca de animais descubram uma nova fonte de alimentos vegetais, por exemplo raízes, as quais diminuiriam para eles a necessidade de aquisição dos cereais. Estes cereais mesmo sem ter a sua quantidade alterada, passarão a se tornar mais abundantes, devido à menor procura. Para obter a mesma pele, os agricultores terão, então, de entregar maior quantidade de cereal e nova proporção — talvez 8 medidas de cereal, por uma pele — passa a vigorar naquela sociedade hipotética e no mercado nela instituído. Por seu turno, os agricultores poderão de-

envolver o cultivo de fibras têxteis e aprender as técnicas da fiação e tecelagem, dispensando, destarte, as peles para se vestirem. E, então, a relação de troca possivelmente se incline a seu favor, voltando ao coeficiente original de 1 por 4 ou até menos: quem sabe, duas medidas de cereal por uma pele.

Numa primeira e rudimentar visão, este é o jogo do mercado, na sua singeleza original, que, é claro, nada tem a ver com a complexidade e a volatilidade dos mercados concretos do mundo contemporâneo, como se verá. E ao valor de troca assim concebido dá-se o nome de *valor utilidade* ou *valor escassez*, porque, em última análise, assimila-se à noção de utilidade marginal, já apresentada no capítulo anterior.

Um exemplo histórico de falta de avaliação quanto à utilidade e à escassez, levando a trocas inteiramente disparatadas, é encontrado nos livros escolares, quando relatam os primeiros colonizadores ao chegarem ao Brasil em busca de metais e pedras preciosas, obtendo-os dos índios em troca de espelinhos ou miçangas. Por quê? Porque para os índios aquelas pedras eram bens abundantes, e as miçangas ou espelhos, bens raros. Com a reiteração dos contatos não mais se relataram trocas naquele estilo, pois aí o consenso quanto à escassez de ambos os bens uniformizou-se, dir-se-ia, hoje, globalizou-se, com uma adequada informação sobre o nível de suprimento de ambos os lados.

A explicação e os exemplos acima demonstram não ser possível separar valor de uso e valor de troca. Como já acentuado, eles não formam duas categorias distintas, mas duas dimensões do mesmo fenômeno. Generalizando um pouco, poder-se-ia dizer que dos dois atributos do bem econômico — utilidade e escassez — o valor de uso enfoca a utilidade, e o valor de troca, a escassez. Um é pressuposto do outro, pois o bem não útil a ninguém não será também procurado por quem quer que seja e, portanto, não será escasso. Logo, não será um bem econômico e não terá valor.

Foi dito acima que tal raciocínio envolvia uma certa generalização. Com efeito, ele não cobre o valor puramente afetivo, o chamado de estimação. Assim, a carta de uma namorada, um pedregulho que o menino deu como primeiro presente ao seu pai, o vaso (horível) deixado por uma velha tia seriam exemplos de bens com valor de uso para uns e sem qualquer valor de troca, por não interessarem a mais ninguém. No entanto, o

valor puramente afetivo não se enquadra necessariamente no conceito de valor, ainda quando de uso, pois o produto insuscetível de, mesmo potencialmente, servir a outrem não é bem econômico mas um bem livre. O valor de uso é um pressuposto do valor de troca, desde que mais alguém perceba nele aquela qualidade, donde concluir-se que mesmo na sua dimensão mais acanhada — pessoal ou grupal — o valor de uso não prescinde de um mínimo de vinculações sociais. É, porém, no valor de troca que tal dimensão social se impõe e passa a predominar sobre a outra.

O acima discutido leva a perceber a tendência da Economia a considerar a dimensão *uso* do valor, para vê-lo exclusivamente na sua dimensão *troca*. É o valor de troca que constitui o valor econômico. Mesmo porque o primeiro é mais *percebido* ou *intuído* do que quantificado. O seu subjetivismo impede seja tido como uma grandeza enquadrável pela ciência. Assim, a casa que abriga uma família pode ter para ela um maior ou menor valor de uso e mesmo afetivo. Isto não impede possa ela ostentar um valor de troca objetivo e, mantidas as circunstâncias, dotado de razoável estabilidade, caso se dê a sua colocação no mercado.

Para finalizar este tópico, vale lembrar que para alguns tratadistas empenhados em extremar o Direito Civil do Direito Comercial, um dos traços distintivos seria exatamente este: no Direito Civil os bens seriam considerados predominantemente sob o prisma do valor de uso, enquanto no Direito Comercial eles seriam encarados sob a ótica do valor de troca.

2.2 Moeda e preço

Se a divisão social do trabalho representou um progresso extraordinário sobre o vetusto sistema de autoconsumo, havia ainda um longo caminho a percorrer para se ganhar maior agilização de todo o processo de gestão dos recursos escassos. A troca direta — bem por bem, serviço por serviço ou bem por serviço — ainda emperrava todo aquele processo por exigir uma coincidência recíproca de necessidades entre os agentes em presença. Aos poucos, porém, em pontos diversos do mundo primitivo, o ato uno e compacto da troca foi quebrado em dois: biparte-se em unidades funcionalmente separadas. Continua a troca de uma mercadoria por outra, mas esta outra, ao invés de ter para um dos participantes um valor de uso imediato, passa a ser vista por ele como um instrumento destinado a lhe facilitar uma troca subsequente.

Assim, quem não necessita de sal pode se dispor a aceitá-lo em troca de um bem qualquer por ele oferecido. Fa-lo-á, na medida em que esteja seguro quanto à aceitação do sal em outra troca futura. Naquele momento a troca, que, aparentemente, não sofreu qualquer alteração em sua forma, mudou substancialmente de sentido, pela alteração funcional do segundo produto nela envolvido: o sal. Bipartiu-se; quebrou-se. Estava criada a moeda, pois o sal não foi aceito como mercadoria em si, mas como instrumento de troca e, portanto, instrumento monetário. A troca deixou de ser direta: bem por bem para se tornar indireta: bem por moeda por bem.

A promoção do sal de simples produto a moeda — daí, talvez, a palavra *salário* — deveu-se a algumas características peculiares: o fato de ser geralmente aceito, poder conservar as suas características físico-químicas por muito tempo, facilidade de guarda, de transporte, sobretudo de fracionamento. Estas circunstâncias, é claro, variaram no tempo e no espaço. Por essa razão inúmeros produtos serviram em épocas e locais diferentes como moeda além do próprio sal: certas conchas do mar, o vinho, objetos de adorno, peças metálicas diversas e até gado, como na Roma patriarcal — daí, a palavra *pecúnia*, de *pecus*, ovelha, ou genericamente rês. Curioso observar a simbologia das primeiras moedas metálicas romanas formalmente cunhadas: elas ostentavam numa das faces a figura de um boi. O importante é preencher à mercadoria-moeda alguns requisitos físicos, como a manuseabilidade, a divisibilidade, a fungibilidade e outro requisito econômico: a capacidade de reserva de valor. Os primeiros dispensam comentários. O último dá ao seu possuidor a segurança de não perder substância por ter aceito a moeda e postergado a aquisição do bem de que viesse a necessitar. Ou seja, o valor desse segundo bem, supostamente idêntico ao daquele do qual se desfez, deverá equivaler em qualquer ponto do futuro ao da mercadoria-moeda — o sal, no nosso exemplo — por ele aceito e guardado. Dito de outra maneira: a mercadoria-moeda — sal — deverá no futuro ser trocada por um bem idêntico àquele que seria obtido com a troca direta, caso não tivesse sido usado o sal como intermediário.

A definição de moeda confunde-se, pois, com a sua principal função: moeda é um instrumento de troca. Para que ela, porém, sirva como tal, deve não apenas conservar-se a si própria fisicamente, como também deve conservar em si o valor, quer dizer, incorporar permanentemente o valor original pelo qual foi aceita. Quando tal não se dá, ela sofre uma

disfunção, uma espécie de doença monetária. É o caso típico da inflação, quando seu poder aquisitivo se desgasta e ela serve apenas como instrumento de troca, enquanto a função de reserva de valor passa a ser exercida pelos vários índices de preços destinados a "corrigi-la" ou então diretamente por outros bens, como terras, metais, jóias etc.

Uma terceira função, conatural ao próprio conceito de moeda é a de ela atuar como padrão do valor. O seu emprego faz com que, automaticamente, o valor se quantifique, atinja o máximo de objetividade e se imprecisa por nítida e insofismavelmente à sociedade. A moeda traduz ou mensura o valor de troca, analogamente ao que fazem o metro com o comprimento, o grau com o calor ou o bare com a pressão.

Surge assim o preço. Ele nada mais vem a ser do que o valor econômico expresso em unidades monetárias e quantificado por elas, de tal sorte que quando dois bens apresentam o mesmo preço, eles podem tranquilamente ser permutados, pois terão idêntico valor.

2.3 A evolução da moeda

Muito embora não seja este o momento de se discutir mais a fundo o fenômeno monetário, um dos objetos do capítulo sobre macroeconomia bem mais adiante, parece oportuno indicar, pelo menos em traços largos, a sua evolução ao longo dos séculos, até os dias atuais.

Como já ressaltado, ela surge espontânea e naturalmente, na Pré-História, como uma imposição da vida econômica e pela compulsão do homem em sempre, com maior intensidade e celeridade, atender às suas necessidades, não se eximindo para isto até mesmo de empresas arriscadas como as viagens por mar e as expedições terrestres, cujo exemplo foram os descobrimentos marítimos e as bandeiras no Brasil colonial.

A espontaneidade e a generalização do uso da moeda levaram-na a se representar pelas mais diversas mercadorias e produtos, desde que apresentassem um mínimo de requisitos, já mencionados acima, e mais, a impossibilidade de imoderada multiplicação. Em outras palavras, o suprimento da mercadoria-moeda deveria ser limitado para não levá-la a perder o seu valor aviltado, passando a sofrer, assim, daquela disfunção já apontada, a *inflação*.

Logo se impuseram como bens perfeitamente adaptáveis a tais requisitos os metais, a princípio mercadorias como quaisquer outras,

apresentando-se sob a forma de barras ou lingotes. A partir daí, longo processo evolutivo começa a se desenvolver, levando a uma crescente padronização, mas também à progressiva desmaterialização, a tal ponto de ela - moeda - reduzir-se, hoje, a um simples lançamento contábil feito eletronicamente em decorrência de leitura de um cartão magnetizado e *inteligente*. Esse longo percurso, além de impulsionado pelos reclamos de maior portabilidade, celeridade, segurança e agilidade, balizou-se por um outro dado, um outro fator: a eterna luta entre a verdade ou a legitimidade da moeda e a fraude contra ela perpetrada. Sempre e por alguma forma engenhosa ela esteve sujeita a falsificações, das mais grosseiras às mais refinadas: o sal era misturado com areia; as conchas ou objetos de adorno eram adulterados e o próprio gado após lamber sal era solto em aguadas para, pela super-hidratação, tornar-se mais pesado e, portanto, *mais moeda*. As barras metálicas originalmente puras e homogêneas passaram, com o progresso da metalurgia, a conterem ligas de metais menos nobres. Como forma de evitar o expediente, a certa altura elas passaram a ser fatiadas a fim de tornar mais visível o emprego de ligas.

A evolução prossegue e, com o tempo, a moeda se oficializa. Cuidar moeda passa a ser uma prerrogativa do soberano, confundindo-se com a essência mesma da soberania. Então, as peças metálicas em fatias passam a ganhar a forma arredondada e a serem serrilhadas para evitar o incômodo das pontas e o seu desgaste pelo atrito, além da maior facilidade de transporte; a efigie do soberano aparece como traço de legitimidade. A metalurgia segue progredindo e passa-se a quebrar o padrão metálico, reduzindo-lhe o quilate e o teor. E isto ocorria seja por obra de falsários, seja do próprio príncipe, como forma de multiplicar os recursos do seu erário, confundido, é claro, com o da comunidade.

É clássica a cena do velho mercador à entrada da sua tenda num mercado oriental a morder a moeda que lhe é dada em pagamento para, pela consistência do metal, verificar a sua possível falsidade ou contração.

A intensificação das expedições terrestres ou marítimas e a melhora gradual do sistema viário levam os comerciantes a se deslocarem com maior constância, sendo incômodo e arriscado levar consigo grande quantidade de moedas, já agora no sentido moderno de peça metálica arreadada com características padronizadas, entre elas o número de unidades representativas do seu valor. Em viagem, ou mesmo quando estacionados em suas cidades, os comerciantes passaram a entregar a outros

comerciantes, maiores e com melhores instalações, peças metálicas para serem guardadas e posteriormente reclamadas mediante a apresentação de um papel emitido pelos que as recebiam em depósito: um recibo. Era muito mais prático, porém, manter e utilizar aqueles recibos do que, a cada operação, apresentá-los ao emissor e retirar as moedas depositadas para com elas fazer os pagamentos devidos. E, assim, os recibos passam a circular em lugar da moeda, alongando-se cada vez mais o lapso de tempo antes de serem levados para resgate ao depositário, já agora transformado em banqueiro, um profissional das operações financeiras, isto é, das operações com moedas e seus papéis representativos.

Estava criado o papel-moeda, que por muito tempo ainda continuou a ser emitido por alguns bancos privados e depois, gradualmente, passou a monopólio do Estado, representando mais um enorme passo no sentido da desmaterialização, sobretudo à medida que se abandona o chamado *lastro metálico*, tido como elemento legitimador de sua entrada em circulação. Frutos também da mesma origem são os cheques e os títulos cambiários.

Diga-se, apenas, de passagem, e para desfazer desde logo quaisquer dúvidas ou perplexidades, que o lastro metálico ou lastro ouro não passa, no dizer de um dos maiores economistas do século passado, Lord Keynes, de uma relíquia bárbara, uma espécie de totem mágico ao qual se associava o maior ou menor poderio de uma moeda ou a sua estabilidade ou vice-versa. Esta crença, por óbvio, não se sustenta, tanto assim que países diversos, sem alterar substancialmente as suas reservas metálicas, passaram da hiperinflação à estabilidade. Mas não é ainda o momento para discutir este aspecto.

Como seria de se esperar, o papel-moeda ensejou mais um ciclo infundável de fraudes e falsificações ao qual, mais recentemente, os progressos da eletrônica e da informática vêm respondendo com inúmeros recursos, entre eles os cheques ou cartões magnetizados, os cartões de crédito, de compras, informatizados ou pura e simplesmente as transferências eletrônicas de fundos, meios também suscetíveis de manipulação e desvio mas, sob diversos aspectos, mais controláveis. De qualquer maneira, parece completar-se o processo de desmaterialização da moeda. Agora, ela não chega nem mesmo a ser um papel, reduzindo-se em boa parte a servir como mero padrão de valor e de contas, sem perder,

como tal, a função de reserva de valor, uma vez que pode ser usada a qualquer momento.

Vista, em síntese extremamente apertada, a evolução da moeda, importa deixar claro que neste livro, salvo quando expressamente consignado, supor-se-á permanentemente a sua estabilidade e, assim, qualquer variação de preços apontada ou discutida não decorrerá de fenômenos puramente monetários, tais como inflação ou deflação, mas única e exclusivamente de causas mercantis, ou seja, maior ou menor escassez dos bens, variações na sua oferta e procura, ou causas institucionais, quando fixados por uma autoridade. Em suma, quando se falar em preços, eles serão sempre tidos como *reais*, vale dizer, já depurados ou deflacionados para eliminar toda e qualquer interferência de índole monetária. E sempre, é claro, considerando os preços como quantificações em unidades monetárias do valor econômico dos bens - o seu valor de troca.

2.4 Economia e Finanças

O surgimento da moeda e a sua adoção como medida de valor e de reserva de valor, levaram a uma distinção entre dois campos distintos, mas interligados no estudo da atividade econômica: o da Economia e o das Finanças.

Com efeito, muitas operações ou situações na vida econômica são levadas a cabo ou tem por objeto apenas a moeda ou títulos que a representam. É o caso da atividade bancária, englobando depósitos, empréstimos, aplicações diversas, operações cambiais e tantas outras. É o que se chama mercado financeiro, no qual o bem transacionado é, sempre, em última análise, o dinheiro, sem referência ao dito setor real, ou seja, aquele no qual se operam bens e serviços, como, por exemplo o mercado de café.

Quando se fala em finanças, pensa-se na disponibilidade de moeda ou dinheiro - mediata ou imediata - a chama da liquidez. Nessas condições, uma sociedade comercial, uma família ou uma associação esportiva, poderão ter uma situação econômica muito boa - um patrimônio sólido, equipamentos fabris, um belo estádio - mas poderão também estar em situação financeira péssima, por lhes faltar recursos monetários disponíveis para o pagamento de suas obrigações do dia a dia. Diz-se que estão *ilíquidos*.

derem apresentar valores econômicos muito dispares, no caso de um deles estar localizado em zona urbana onde o seu aproveitamento não possa exceder à metade da área e o outro situar-se em outra zona onde seja permitido um aproveitamento equivalente a dez vezes a área. O mesmo se diga, como já se disse, de dois loteamentos residenciais idênticos: um ao lado de uma reserva florestal, outro ao lado de uma poluída área industrial. O pouco valor dado à saúde ambiental, no caso, permitindo a poluição industrial pela falta de normas aptas a controlá-la, responde pela provável diferença de preço entre os lotes de um e de outro, fazendo com que aquela saúde passe a ser *comprada e vendida* no mercado imobiliário.

Os exemplos podem ser multiplicados para mostrar que, em última análise, o valor econômico de um bem condiciona-se ao tratamento a ele dado pelas instituições vigentes em cada país e em cada época, vale dizer, pelo Direito a ele aplicável, e, pois, pelos valores éticos a informarem esse Direito pois não há norma jurídica que não decorra da incidência de um feixe valorativo sobre a realidade. Por aí também se vê o quanto Direito e Economia estão profunda e inseparavelmente entrelaçados e não apenas relacionados, como já se procurou destacar no capítulo anterior.

2.6 A teoria do valor trabalho

A explicação para o valor econômico aqui apresentada, a chamada *teoria do valor utilidade*, e a ressalva feita logo acima, apontando o seu condicionamento institucional, leva-nos a considerar a existência de uma outra teoria explicativa para o valor, a qual o vê de maneira bastante diversa.

É a chamada *teoria do valor trabalho*, para a qual a fonte de todo fenômeno valorativo no mundo está no trabalho. Não qualquer trabalho, mas aquele socialmente relevante ou útil, destinado ao atendimento das necessidades humanas, expressas no seio de uma sociedade. O seu ponto de partida é a constatação do fato de a natureza ter dado tudo gratuitamente ao homem. Os recursos naturais dos três reinos — o animal, o vegetal e o mineral — as fontes de energia, o espectro eletromagnético por onde se fazem as comunicações por onda, os cursos de água, tudo é ou foi concedido graciosamente. Mas essa gratuidade somente ganha valor quando entra em cena o trabalho, modificando a natureza com vistas a dela tirar os elementos com que se entretecerá a atividade econômica. A energia solar ou a hidráulica são oferecidas a toda a humanidade, mas

2.5 Valor econômico e valor ético-filosófico

Tocou-se acima numa possível relação entre valor no sentido ético-filosófico e valor econômico. Há pouco, ao se fazer uma advertência quanto às influências monetárias sobre os preços, falou-se em eles serem determinados por causas meramente mercantis, isto é, de mercado, tais como a oferta e a procura, ou ainda serem fixados por uma autoridade, vale dizer, pelo Estado. Qual o sentido destas afirmações?

Para bem compreendê-las é preciso lembrar que a fixação do valor econômico — valor de troca — pela reiteração do intercâmbio, ensejando a formação de um consenso quanto à sua utilidade e escassez, somente é possível a partir de um mínimo de pressupostos institucionais. Ou seja, eles pressupõem a opção por um dado sistema econômico, o que significa exatamente a escolha de algumas instituições. No caso, tais instituições seriam, basicamente, o direito de propriedade e a liberdade de tratar. Sem ambos estes pressupostos, claramente, o valor, tal como acima descrito, não teria condições de se manifestar pela simples razão de que, não sendo legal a troca, ela não poderia se dar com segurança, e não existindo a garantia da propriedade privada ninguém se disporia a adquirir coisa alguma, pois não teria os meios legais para conservá-la.

Um exemplo hipotético mas verossímil ajudará a bem entender a idéia acima exposta. Imagine-se um mosteiro isolado em uma remota montanha. Um monge, cavando a terra, encontra uma pedra preciosa. Como, pela regra monástica, ele não pode se apropriar da pedra e nem trocá-la, pois ao outro monge que a recebesse também não seria permitido retê-la, ela não terá lá qualquer valor e literalmente nada haverá a fazer a não ser levá-la ao prior ou à comunidade que muito provavelmente acabará decidindo por usá-la como objeto de adorno na capela (mero valor de uso).

Aí está o ponto de encontro entre o valor econômico e o valor de caráter ético. Supõe-se que este último por alguma maneira informe as linhas básicas da estrutura institucional de cada sociedade e, assim o fazendo, acabe por determinar as formas ou o processo pelo qual o valor econômico de um bem se manifeste ou se materialize. Esta conclusão apenas oferece uma explicação mais abrangente para uma série de fatos concretos da vida quotidiana como aquele já apontado, de dois terrenos idênticos, igualmente distanciados em relação ao centro da cidade, po-

somente ganharão valor quando, pelo trabalho humano, tiverem condições de ser utilizadas produtivamente. E isso vale para todos os bens, desde a terra até as jazidas minerais e as águas, cada um deles representando a dádiva natural e gratuita sobre a qual o trabalho humano socialmente útil irá crescer parcelas sobrepostas de valor à medida que as várias fases da produção se encadeiem e se completem.

A escola clássica da Economia iniciada com Adam Smith e continuada pelo século XIX até os seus meados com autores como David Ricardo, Thomas Malthus, Jean Baptiste Say, John Stuart Mill e Karl Marx, este um clássico dissidente, reconhece o trabalho como base do valor, tirando, porém, consequências diversas dessa mesma constatação. Foi somente na segunda metade do século passado, com a escola marginalista austríaca, que nomes como Karl Menger, Friedrich von Wieser e Eugen von Böhm-Bawerk desenvolveram a teoria do valor utilidade, acima sucintamente exposta.

Mas, afinal, no que consiste a teoria do valor trabalho?

Quesnay e o "Tableau économique" – A rigor, as primeiras idéias a respeito originaram-se na França, no reinado de Luiz XV, quando um fidalgo, também médico da corte, o Dr. Quesnay, decidiu, por puro dilettantismo, construir uma teoria da circulação econômica, calcada na analogia com a circulação das correntes sanguíneas no organismo humano, chamando a sua obra de *Tableau économique* – Quadro Econômico. O interessante é que o Dr. Quesnay, ao se preocupar com a circulação das riquezas, acabou por identificar três grandes classes ou categorias de agentes econômicos: a classe produtiva, formada pelos agricultores e proprietários agrícolas que trabalhavam a terra; a classe dos latifundiários, que não a trabalhavam, incluindo aí o Estado e a Igreja; e, finalmente, a classe dos manufatureiros, a que chamaríamos, hoje, industriais, que transformavam os produtos da terra. Segundo ele, apenas a primeira daquelas três classes, a dos agricultores, seria produtiva, por transformar, pelo seu trabalho, os dons da natureza em produtos necessários ao homem. Já para aquele autor e seus seguidores a terceira classe era tida como estéril, pois nada mais fazia senão trocar as suas manufaturas por alimentos (para o sustento dos que nelas trabalhavam) e pelas matérias-primas que entravam como insumos dos produtos manufaturados. Esta troca era tanto por tanto, isto é, os valores se balanceavam, pois os agricultores recebiam da

classe manufatureira o equivalente em ferramentas, tecidos e vestuário com que se cobriam. E, assim, segundo Quesnay, a indústria seria estéril por não adicionar riqueza mas apenas trocar o seu trabalho pelo dos agricultores. Já se pode notar aí um embrião do conceito de valor trabalho.

E a segunda classe? Esta recebia o produto excedente dos agricultores, os quais, após reterem o indispensável para o seu sustento, as sementes para o novo ciclo agrícola e a parcela a ser trocada com a classe manufatureira na aquisição principalmente de implementos, ferramentas e vestuário, entregavam aos senhores das terras aquilo que sobeja, após aquelas operações. Surge assim a noção importantíssima de excedente, ou seja, o produto gerado a mais pelo aparelho produtivo, além daquilo que vai para o consumo dos que nele operam e para adquirir os insumos a serem reabsorvidos pelo mesmo aparelho em novo ciclo de geração de riquezas. No caso, tal excedente era apropriado pelos latifundiários.

Por mais tosca que possa parecer hoje a construção de Quesnay, ela teve o mérito de despertar a atenção para o processo econômico, em seu conjunto, ou seja, sob o enfoque macroeconômico, sobre o qual se falará no Capítulo 4. Ademais, levantou o problema do excedente e da sua apropriação, fulcro das teorias sobre o valor. Naturalmente, por pertencer à segunda daquelas classes, ou estar a ela ligado, ele não a chamou de estéril, deixando este epíteto para a terceira. Coerentemente, a primeira daquelas classes era considerada produtiva, não apenas porque gerasse diretamente os bens provindos da terra, mas porque dava origem ao excedente do qual se apropriaria a segunda classe sem qualquer contrapartida.

Quesnay e seus discípulos foram chamados de *fisiocratas* e sua teoria de *Fisiocracia*, pois ela sustentava a base física ou natural de todo o processo econômico. Entre eles contavam-se o influente marquês de Mirabeau, Turgot, o ministro e responsável pelo edito que extinguiu as corporações de ofício na França, e, também, Dupont de Nemours. Este, após a Revolução, emigraria para os Estados Unidos, onde fundou um enorme empreendimento industrial com o seu nome e até hoje um dos grandes conglomerados americanos. Dele é a célebre frase que se tornaria o *slogan* do liberalismo: *laissez faire, laissez passer*, ou seja, deixe-se fazer (produzir) e deixe-se passar (circular, comerciar) os bens.

Adam Smith e "A riqueza das nações" – Foi, na realidade, o primeiro tratadista científico da matéria, com o seu livro publicado em 1776, intitu-

lado, bem ao gosto da época, *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, posteriormente conhecido apenas como *The wealth of nations* ou *A riqueza das nações*. Nele é lançada a base da teoria do valor trabalho, sustentando Smith, à época um professor de Filosofia Moral da Universidade de Glasgow, Escócia, que quando houvesse uma troca, no fundo, ambos os bens estavam incorporando quantidades iguais de trabalho e por isso eram vistos como de valor equivalente. O exemplo dado por ele seria o da troca de um castor por dois gamos, supondo-se ser o tempo dedicado à caça de um castor o dobro daquele necessário para caçar um gamo, trabalhos, naturalmente, de igual qualificação técnica.

O fato de haver trabalhos diferentes em virtude da diversa qualificação ou especialização da mão-de-obra não chegava a constituir uma dificuldade teórica maior, pois se entendia a quantidade de trabalho incorporada a cada bem como uma quantidade média ou ponderada. Assim, por exemplo, uma hora de um engenheiro seria contada como cinco horas de um técnico ou mestre de obras e como dez de um braçal não qualificado.

Uma segunda dificuldade, esta séria, apresentou-se com o surgimento da produção industrial, que, por sua vez, deu origem à figura do proletário, o trabalhador assalariado, o qual não tem nenhum bem final a trocar no mercado, pois apenas aluga a sua força de trabalho. Smith parece reconhecer a dificuldade de nesse tipo de organização produtiva estabelecer-se precisamente o valor correspondente a cada unidade de trabalho aplicada na produção, e afirma, de maneira um tanto vaga, que quem tivesse maior número de unidade laborativas sob seu controle teria também maiores valores a oferecer ao mercado, ou seja, as horas trabalhadas pelo proletariado seriam “apropriadas” pelos seus empregadores.

Surge aí uma terceira dificuldade, esta representada pelo fato irrequível de os mercados determinarem uma interminável oscilação de preços para os mesmos produtos. Ora, sendo a quantidade de trabalho incorporado invariável para cada um deles, como admitir a possibilidade de variarem as proporções em que pudessem ser trocados? A saída de Smith e dos primeiros clássicos foi a de distinguir dois valores de troca distintos: um *natural* – e daí *preço natural* – corresponderia ao trabalho incorporado em cada bem. O outro seria o preço de mercado, o qual tenderia, na média, a se aproximar do preço natural. David Ricardo, outro clássico próximo de Smith dava os nomes de *preço absoluto* e *preço real*

para identificar o mesmo fenômeno. Reconhecia, porém, ser a escassez a origem do valor, mas apenas para alguns tipos de bens: aqueles irreprodutíveis, como as obras de arte.

Marx e O Capital – Como dito, Marx alinha-se entre os clássicos. No entanto, deles dissentiu por levar às últimas consequências a teoria do valor trabalho, superando as hesitações e incongruências dos antecessores, obrigados a apelar para conceitos imprecisos como os de *preço natural* ou *preço absoluto* a fim de explicar a discrepância entre o valor teoricamente equivalente ao trabalho e o preço efetivo ou real pelo qual os bens eram trocados.

Marx retoma o conceito de excedente deixado pelos fisiocratas e constrói a sua teoria da mais-valia ou da exploração da classe trabalhadora pelos detentores do capital. Em suma, as horas trabalhadas pelos assalariados seriam apenas parcialmente remuneradas pelos empregadores, pois o valor dos salários em termos das utilidades necessárias à subsistência daqueles situava-se muito abaixo do valor pelo qual o produto final era vendido pelos empregadores. O antigo excedente, que na visão dos fisiocratas originava-se na agricultura ao entregar parte do seu produto incompensadamente aos latifundiários, transmutou-se na mais-valia apropriada pelos detentores de capital, os quais não remunerariam o produto do trabalho dos seus empregados mas pura e simplesmente lhes pagariam um aluguel pela sua *força de trabalho*, ou seja, a sua capacidade laborativa, destreza, conhecimentos técnicos, colocados à disposição da empresa. E tal aluguel era permanentemente deprimido pela existência daquilo que foi chamado por Marx de *o exército de reserva*, ou seja, o contingente de trabalhadores desempregados, disposto a oferecer seus serviços até em troca de um simples prato de comida.

A conclusão lógica, dentro da visão marxista, foi a da incompatibilidade entre as instituições então vigentes, baseadas na propriedade privada e na liberdade de contrato, com a concretização efetiva do valor trabalho. Daí a necessidade de se substituir o nicho institucional antigo e erigir outro, apto a abrigar o valor trabalho e a ensejar portanto a sua manifestação, sobretudo com a eliminação da propriedade privada dos meios de produção, coletivizando-a.

Como veremos logo mais, estas duas visões antagônicas em termos de valor estão na base de dois sistemas econômicos cujas estruturas e

mecânicas de funcionamento apresentam-se inteiramente diversas, e que serão estudados no Capítulo 5.

Uma terceira teoria do valor econômico pode ser lembrada. É a *teoria dos custos de produção*, segundo a qual o valor de um bem corresponderia à somatória dos valores dos bens ou fatores de produção que entram na sua composição. Ela, porém, envolve uma causalidade circular, pois, se fosse assim, restaria explicar como se determinaria, por seu turno, o valor daqueles fatores de produção. Persistiria, ademais, a discrepância entre o *valor natural*, dado pelo custo de produção e o valor efetivo ou real, dado pelo mercado.

Pode-se, desde já concluir serem as teorias sobre o valor fruto de uma visão ideológica da economia e da sociedade, dando origem às doutrinas econômicas, a serem focalizadas no Capítulo 4.

SÍNTESE E CONCLUSÕES

- 1) Podem-se associar aos bens econômicos dois tipos de valor: o de uso e o de troca. Não se trata de categorias polares, classificatórias, mas de duas dimensões do fenômeno do valor que se sobrepõem. O valor de uso tem caráter individual-familiar; o de troca decorre da divisão do trabalho, levando à reiteração das trocas, da qual surge um consenso social quanto à utilidade e grau de escassez do bem. O valor de uso pode ser visto como um pressuposto do valor de troca. O valor de troca é o valor econômico de um bem.
- 2) A moeda é um instrumento de troca. Originalmente era uma mercadoria como outra qualquer, institucionalizando-se e padronizando-se gradativamente. Essa evolução tem levado a moeda, também, a uma crescente desmaterialização.
- 3) A moeda, além de ser um instrumento de troca, é também um padrão de valor, dando origem ao surgimento do preço que nada mais vem a ser do que o valor econômico expresso em unidades monetárias.
- 4) A moeda exerce ainda a importante função de reserva de valor. O processo inflacionário representa exatamente uma disfunção da moeda neste particular.
- 5) Há uma distinção entre Economia e Finanças. Quando o objeto de uma operação ou a natureza de uma situação disser respeito diretamente a questões monetárias, ou seja, de dinheiro, estar-se-á no

campo das Finanças. Quando tal objeto ou natureza tiverem como escopo principal ou direto bens econômicos estar-se-á no campo da Economia. As Finanças são um aspecto ou parte da Economia.

- 6) Muito embora o valor econômico não se confunda com o valor no sentido ético-filosófico, os dois conceitos se tocam na medida em que aquele, para se manifestar, exige uma série de pressupostos institucionais e estes implicam a opção entre diferentes valores de natureza ético-filosófica. Logo, os valores éticos, subjacentes às instituições, levam a um determinado tipo de valor econômico.
- 7) Uma outra forma de ver o valor do bem é a do valor trabalho. Ela parte da idéia de que a natureza oferece todas as suas benesses ao homem de maneira gratuita, sendo unicamente o trabalho humano que as transforma em bens úteis. Assim, o valor de um bem seria dado pela quantidade de trabalho socialmente útil a ele incorporado.
- 8) As duas teorias do valor traem diferentes ideologias sobre a natureza da economia e da sociedade. Elas dão origem a dois tipos inteiramente diversos de sistemas econômicos.

BIBLIOGRAFIA BÁSICA

- BELLUZZO, L. G. M. *Valor e capitalismo - Ensaio sobre economia política*. São Paulo, 1987.
- DEANE, P. *A evolução das idéias econômicas*. Trad. Rio de Janeiro, 1980, Caps. 2, 8 e 9.
- GUITTON, H. *Economia política*. Trad. Rio de Janeiro, 1975, v. 2, quinta parte.
- MONTEIRO FILHO, A. F. "Introdução à teoria monetária". In *Manual de economia*. Equipe de Professores da USP. São Paulo, 1996.
- MUNDELL, R. A. *O homem e a economia*. Trad. Rio de Janeiro, 1973, Cap. 6.
- OSER e BLANCHFIELD. *História do pensamento econômico*. Trad. São Paulo, 1983, Caps. V e X.
- PINHO, C. M. "Ciência econômica". In *Manual de economia*. Equipe de Professores da USP. São Paulo, 1996. Parte Introdutória, Cap. 3.
- SINGER, P. *Curso de introdução à economia política*. São Paulo, 1979. Primeira Aula e Terceira Aula.

3

A ECONOMIA COMO CIÊNCIA SOCIAL

SUMÁRIO: 3.1 O conhecimento da sociedade – 3.2 Os modelos – 3.3 Classificação dos modelos – 3.4 Modelos e leis da Economia – A caixa de ferramentas – 3.5 Um exemplo de modelo econômico: a lei da procura – 3.6 Os modelos e as instituições – Síntese e conclusões – Bibliografia básica.

3.1 O conhecimento da sociedade

Vistos alguns conceitos básicos relativos à Economia e discutido brevemente o fenômeno para ela fundamental do valor, parece este o momento adequado para se discorrer um pouco sobre como pode ela ser vista, na sua qualidade de ciência social, procurando estabelecer o seu âmbito, o seu alcance, o seu significado e as suas limitações. Afinal, o que pode ela explicar e o que não pode. E quando o consegue, sob quais condições o faz. Esta percepção ajudará, ademais, a esclarecer o processo interativo Economia-Direito.

A ciência em si sempre despertou a atenção e a curiosidade dos homens. Alguns se perguntaram se de fato poderiam saber e por quais maneiras chegariam ao conhecimento. Sim, porque ciência vem do latim *scire*, significando saber, estar ciente. Liga-se ao verbo *gnocere* que significa conhecer e daí ter-se desenvolvido um ramo da Filosofia, precisamente chamado de *gnoseologia*, voltado ao estudo com fortes polêmicas sobre o porquê e o como do conhecimento humano. Ficou célebre, nesse contexto, o contraponto entre as frases sibilinas e concisas deixadas por Locke e por Leibniz.

O primeiro era um sensorialista e dizia “*Nihil est in intellectu, quod prius non fuerit in sensu*”, isto é, “*Nada está no intelecto que antes não tenha passado pelos sentidos*”. O conhecimento vinha, pois, pelos sentidos. Leibniz, com muito escrúpulo, porque Locke já havia falecido, retrucou com três palavras: “*Nisi intellectus ipse*”, ou seja, “*A não ser o próprio intelecto*”, procurando mostrar que, se o mundo externo chega

ao conhecedor pelos sentidos, somente o intelecto pode elaborar o conhecimento. Kant falava em categorias mentais próprias a cada ser pensante e assim por diante. As disputas foram evoluindo até gradualmente se esvaziarem pelo progresso puramente científico vindo da psicologia do conhecimento. Locke e Leibniz eram pensadores portentosos, mas o seu raciocínio era apriorístico, amarrado em premissas filosóficas, enquanto a moderna psicologia do conhecimento é ramo de uma ciência experimental cujas conclusões se embasam no teste da realidade, como logo se explicará.

As observações acima parecem indicar a existência não de um, mas de vários tipos de conhecimento diferindo entre si, não apenas pela forma pela qual se produzem mas também pela finalidade própria a cada um deles. São, basicamente, três, a saber: o conhecimento empírico, o científico e o filosófico.

Conhecimento empírico – É aquele que corresponde a uma observação direta da realidade, atenta e criteriosa, mas ainda desvinculada de qualquer veleidade de explicação ou correlação funcional entre os fatos observados. A sua preocupação é mais de índole prática, imediata, utilitária. Visa, em essência, a detectar regularidades ou seqüências nos acontecimentos. Assim, o agricultor, ao observar o céu, acaba percebendo que, quando um determinado tipo de nuvem se forma sobre aquela montanha, em um ou dois dias estará chovendo. Não lhe interessa saber porque isso ocorre, mas sim que ocorre. O mesmo se diga de uma mãe: sem ter estudado psicologia, consegue prever com razoável exatidão as reações de seu filho – ou de seu marido – diante de certos eventos. Trata-se de um conhecimento comum, útil e necessário para o dia-a-dia de todos. E pode ser chamado de conhecimento *casual*, porque se faz caso a caso, sem a preocupação de generalizações mais amplas e abrangentes.

Conhecimento científico – Parte do primeiro, no que diz respeito à observação metódica e à detecção das regularidades. Mas sua ambição é maior – ele visa a estabelecer relações de causa e efeito entre os fatos observados com o intuito de explicá-los, usando para tanto o método científico consistente na experimentação, ou seja, na coleta de dados orientada a um fim desejado, o controle dessa coleta e o estabelecimento de relações não puramente classificatórias mas funcionais entre eles. Trata-se de um conhecimento não *casual*, mas *causal*, porque fundamentalmen-

te preocupado em estabelecer as causas. E quanto mais abrangentes elas forem, melhor, porque, destarte, fenômenos aparentemente distantes e desconexos poderão ser ligados e reduzidos a explicações comuns.

3.4.3. Conhecimento filosófico – Este é o mais difícil de definir e de ter precisados os seus contornos. Ele almeja transcender a pura explicação científica para enfeixar toda a fenomenologia ou grande parte dela numa visão ou numa explicação global de caráter universal. A preocupação do filósofo não é com um evento – nem mesmo com um conjunto deles –, mas com a totalidade dos eventos, pelo menos dentro de um amplo espectro ou setor da realidade. Tal enfeixamento explicativo acaba levando normalmente a se vincularem os diversos sistemas e escolas filosóficas a uma dada constelação de valores. Fala-se, assim, numa filosofia cristã, judaica, existencialista, e assim por diante. A Filosofia pretende, em última análise, a busca das causas últimas ou remotas e não das causas próximas ou específicas, estas no campo do conhecimento científico. Daí a distinção dos filósofos entre *gnoscere per causas* e o *gnoscere per altissimas causas*: o conhecimento não pelas simples causas, mas pelas causas remotas, próprias da Filosofia. O presente livro está, evidentemente, centrado no conhecimento científico e não se preocupará com os demais, salvo esporadicamente.

Pelas suas próprias características, o conhecimento científico destina-se à explicação dos fenômenos. Mas, à medida em que o faz, acaba permitindo também, dentro de certos limites, a sua previsão. Os astrônomos prevêem os eclipses futuros com notável acuidade e precisão. Os economistas prevêem, com maior margem de erro, taxas futuras de inflação ou de crescimento da economia; cientistas políticos determinam tendências para as posições governistas ou oposicionistas em função da dinâmica própria da vida política. Tais tarefas – explicar e prever – exigem rigor de raciocínio e maestria no método de pesquisa para terem chances de sucesso. Mas demandam, sobretudo, espírito de veracidade e de humildade. A veracidade para perseguir objetivamente aquilo que se apresenta como aderente à realidade e a humildade para aceitar não serem as verdades absolutas e, sobretudo, não existir proposição científica a se impor por si só e a dispensar o teste da realidade, experimentalmente conduzido.

Por outro lado, a humildade implica também reconhecer que a ciência nada prova. Ela apenas fornece os métodos e o embasamento analítico

co destinados a permitir sejam contestadas determinadas proposições tidas até então como verdadeiras. E se a contestação tiver êxito, as antigas proposições serão substituídas pelas novas até que estas últimas, eventualmente, também o sejam por outras e assim por diante.

A ciência pode ser vista como um jogo sem fim. E o parceiro que entenda deter uma proposição imune à comprovação retirou-se desse jogo. Estará noutro campo: no da religião, no da ideologia ou da magia; não no da ciência.

Claramente, enquanto não se demonstrar a maior eficiência explicativa das novas proposições, as antigas continuarão sendo aceitas. Mais uma vez o jogo da ciência prossegue não para consagrar definitivamente o já estabelecido mas para, indiretamente, permitir uma consagração provisória enquanto as novas explicações submetidas ao teste da realidade não ganhem pontos suficientes para tomar o lugar das anteriores. É o chamado método científico-experimental, cujas bases foram lançadas por Galileu no início de século XVII.

Como a análise da economia aqui empreendida será feita sob a ótica do conhecimento científico, a primeira distinção importante é entre ciências exatas e ciências sociais.

Não é das mais felizes a distinção, por implicar a conotação de serem inexas as últimas. Na realidade, elas se diferenciam não tanto pelo grau de exatidão absoluto, mas muito mais pelo número e complexidade das variáveis que lhes são próprias. As ditas ciências exatas ou ciências da natureza são, em geral, conceitualmente mais simples. Com um número bastante reduzido de variáveis pode-se oferecer uma explicação virtualmente completa para um dado fenômeno. Vejam-se as grandes leis ou teoremas da física, da química ou da astronomia. As leis de Newton, de Kepler e de Galileu relacionam duas ou três variáveis. E mesmo, quando elas são em maior número, como na física teórica moderna, não sofrem influências maiores umas das outras, além de terem um comportamento bastante estável.

Não é o caso das ciências sociais, cujo campo é coalhado de variáveis. Pior ainda, elas apresentam comportamento bem mais oscilante e irregular, verificando-se uma permanente interação, ou seja, um processo de ação e reação muitas vezes em cadeia, tornando difícil a sua análise e tratamento estatístico. Mas isto tudo não significa não poderem elas –

as ciências sociais – chegaram a graus aceitáveis de exatidão e de capacidade preditiva, como tem sido demonstrado ao longo da era contemporânea quando adquiriram foros de ciências autônomas, deixando definitivamente o berço filosófico onde eram antes embaladas. Há, porém, a apontar um fator de perturbação bastante sério nas ciências sociais: é o fato de nelas o homem ser a um tempo o seu sujeito e o seu objeto. Em outras palavras, aquele que pesquisa, examina e prevê faz, normalmente, parte da realidade pesquisada. Daí a possibilidade de vieses de julgamento, decorrentes de envolvimento pessoal, a toldar indesejavelmente a necessária objetividade. No entanto, o extraordinário progresso registrado nas técnicas de amostragem, de coleta, de tratamento de dados e, sobretudo, de testes de resultados, inclusive, via simulação computadorizada, tende a neutralizar ou a minorar a apontada dificuldade, o que também se consegue com a conscientização pelo pesquisador quanto à existência do problema.

Unidade das ciências sociais – A divisão das ciências sociais em vários ramos independentes, como o Direito, a Economia, a Sociologia, a Política, a Antropologia etc., fez-se mais para fins didáticos do que em função de limites precisos entre eles. As suas fronteiras são tumultuadas e movediças. Fatores de índole sociocultural, política ou jurídica interferem fundamentalmente na Economia e vice-versa, ela se faz presente nos campos daquelas outras ciências. Uma crise política poderá deitar por terra programas econômicos, ainda quando bem elaborados e executados. Características culturais específicas dos habitantes de uma região explicam o seu próprio progresso ou declínio, independentemente do que ocorre em outras regiões do mesmo país. E, é claro, o marco institucional, representado pela legislação vigente, condiciona todas as situações estudadas em cada uma das ciências sociais, mormente quando tal legislação é *sociologicamente legítima*, ou seja, está em sintonia com o modo de ser e de ver da sociedade, porque, caso contrário, a sociedade acabaria por *rejeitar* a norma, encontrando meios para contorná-la ou distorcê-la.

Trata-se, aparentemente, de um labirinto inextrincável, uma espécie de caos científico, insuscetível de ser apreendido, sequer ordenado. Mas, na realidade, as coisas não se passam assim. As ciências sociais, ao longo dos últimos dois séculos, lograram desenvolver métodos estatísticos que se têm revelado bastante eficazes em permitir uma análise rigorosa dos dados, filtrando os fatos essenciais, de modo a produzir resulta-

dos aptos não apenas a explicarem o seu mundo, mas, igualmente, a enjarearem, sempre dentro de limites, um razoável grau de previsibilidade sobre os eventos futuros. Como assim? Mediante a técnica dos modelos, desenvolvidos basicamente pelos cultores da ciência econômica.

3.2 Os modelos

O modelo pode ser visto como uma simplificação drástica da realidade, da qual se extraem ou se separam algumas poucas variáveis, tidas como relevantes para a explicação de um dado fenômeno, com o estabelecimento de relações funcionais entre elas.

Consegue-se, assim, trabalhar com apenas duas, três ou cinco variáveis abstraídas de todo o emaranhado daquelas possivelmente aptas a explicar um dado fato, mas – e isto é importante – têm baixa probabilidade estatística de o fazerem ou, então, o fazem numa proporção negligenciável. Note-se que o verbo *abstrair* deriva etimologicamente do verbo latino *ab traho, ab trahere*, cujo significado é tirar de, afastar de, e, portanto, separar; apartar, destacar, indicando, justamente, o processo mental pelo qual certos aspectos ou elementos da realidade são artificialmente dela destacados, ignorando-se, provisoriamente, aquilo que sucede com os demais. Em lógica, sinteticamente, diz-se *ceteris paribus*, ou seja, *as demais coisas constantes*.

Essa a essência de um modelo. Aplica-se, é claro, não apenas à Economia, mas a qualquer ciência social, em razão da maior complexidade destas, em cujo campo um número indeterminado de causas pode, pelo menos potencialmente, contribuir para a explicação de um mesmo fenômeno. Nem sempre, porém, todas aquelas causas estarão atuando sobre o fenômeno em foco. É o caso, por exemplo, de uma crise política: ela certamente produzirá sensíveis reflexos em diversos segmentos econômicos. Mas não se poderá imaginá-la como permanente. O mesmo se diga de um fenômeno climático ou de um evento bélico. Logo, na raiz do conceito de modelo está a idéia de que um fenômeno pode em boa parte ser explicado por um número relativamente reduzido de variáveis dentre todo o conjunto daquelas passíveis de exercerem influência permanente ou esporádica. Daí a tarefa inicial e extremamente delicada de separar umas das outras, tarefa esta baseada em métodos estatísticos de mensuração e correlação. Dessa separação surgem as chamadas variáveis *en-*

dógenas, aquelas a serem explicitamente consideradas pelo modelo e cuja variação deverá explicar o comportamento do fenômeno em análise. As variáveis exógenas seriam, pois, as demais, as que sobram, tidas como menos relevantes ou de influência remota para aquela explicação e cuja variação é desconsiderada, sendo pois assimiladas a constantes. Daí a expressão *ceteris paribus* que, literalmente, significa *as demais ao par*.

Uso da matemática – Uma vez feita a separação das variáveis, como acima indicado, a tarefa seguinte será a de estabelecer entre elas relações funcionais destinadas a determinar as formas ou mecanismos, pelos quais umas influenciam as outras para produzirem determinados efeitos. E esse é um processo no qual há, em geral, o emprego dos chamados métodos quantitativos, ou seja, o raciocínio e os conceitos matemáticos. Estes podem variar desde um simples cotejo de dados ou a aplicação de uma percentagem até refinados cálculos algébricos envolvendo derivadas, integrais e equações a diferenças finitas.

Como é possível – perguntam-se alguns – dar um tratamento matemático a uma ciência social, como a Economia ou a Sociologia, cujo objeto é o homem, a sociedade, ou grupos nela formados, com toda a sua gama de reações imprevisíveis, sujeitas a cargas atávicas, culturais, emocionais e psíquicas?

A resposta se dá ao longo de quatro linhas de constatações:

a) A redução do número de variáveis – Esta possibilidade acaba de ser vista logo acima e decorre diretamente do próprio conceito de modelo, tal como apresentado. Não será, pois, necessário determo-nos mais neste ponto quanto à sua possibilidade e conveniência. A redução do número de variáveis torna matematizável a explicação, como nas ciências ditas exatas.

b) A Lei dos Grandes Números – As reações imprevisíveis, erráticas ou inteiramente discrepantes a que se atêm os céticos quando criticam as explicações científicas no campo social não constituem a regra do comportamento humano, mesmo quando individualmente considerado, o qual aliás não é o objeto da Economia, como, de resto, de nenhuma outra ciência. Quando, porém, focalizado o grupo maior ou a sociedade como um todo, tais reações discrepantes passam a representar uma verdadeira e negligenciável exceção. Isto se deve à chamada Lei dos Grandes Números, segundo a qual a dispersão e diversidade dos com-

portamentos, atos e fatos relativos a indivíduos isoladamente considerados ou a pequenos grupos tendem a se reduzir drasticamente quando vistos em seu contexto global. Com efeito, fenômenos como os nascimentos, as mortes, os acidentes rodoviários, a abertura e o fechamento de empresas, os crimes, as importações e exportações, o movimento das bolsas, o consumo e a poupança tendem a se apresentar com notável grau de regularidade e uniformidade no seio de grupos relativamente amplos ao longo do tempo. E, quando alterações bruscas ocorrem, pode-se detectar logo a existência de uma causa ou conjunto de causas atuando naquele particular campo de observação. Portanto, por mais que a morte trágica de um conhecido possa nos abalar pessoalmente, eventos semelhantes somente chamarão a atenção do cientista se apresentarem relevância estatística, ou seja, se o seu coeficiente na sociedade como um todo, ou segmento dela, alterar-se constante e significativamente. É o que ocorre, no momento, com os índices de criminalidade nas áreas urbanas brasileiras ou com mortes violentas em número anormal em certas regiões ou classes sociais.

Daí decorre uma máxima aplicável a qualquer ciência social: não é possível raciocinar com exemplos, mas apenas com estatísticas. E esse é um erro ou uma falácia muito mais freqüente e comum do que se imagina. Muitos empresários, por exemplo, acham que porque os seus negócios vão bem, a economia de todo o país também vai bem, ou vice-versa. É, freqüentemente, a mentalidade do turista quando tende a generalizar as suas impressões, puramente aleatórias, de uma viagem a outro país. Eles tendem a desconsiderar a Lei dos Grandes Números, quando é apenas ela que permite detectar tendências e estabelecer probabilidades, sem se deixar desviar por casos fortuitos, excepcionais ou pura e simplesmente irrelevantes. Como já foi dito, a Economia presta-se de maneira especial à comprovação da Lei dos Grandes Números, pois os atos que compõem a atividade por ela estudada em geral são informados por razoável objetividade e seguem parâmetros bastante estáveis. Veja-se o caso do consumo: embora possam ser viciadas por diversos fatores, as decisões de consumir seguem uma lógica facilmente identificável, a ponto de serem perfeitamente previsíveis, inclusive quanto aos seus movimentos sazonais, como, por exemplo, no Natal.

c) O teste da realidade – Mas, a grande vantagem – poder-se-ia mesmo dizer, necessidade – de um mínimo de tratamento matemático

no campo de qualquer ciência decorre de ele ser o único a permitir o teste de adaptabilidade, também chamado de aderência, de uma teoria à realidade, vale dizer, do poder de explicação da mesma. Uma terapia pode ser miraculosa na mente do médico seu idealizador. Mas somente o gráfico estatístico das curvas obtidas com o seu emprego irá confirmar ou desmentir aquela convicção. Para os advogados é de grande valia conhecer o *score* estatístico das posições adotadas pelos tribunais quanto a uma dada questão. É o que se chama jurisprudência, o Direito interpretado pelos *prudentes*, na visão romana. Nos países anglo-saxões, onde prevalece o sistema de *common law*, estuda-se muito os chamados *leading cases*, isto é, casos exponenciais resolvidos pelos tribunais. Não porque tenham algo de especial em si, mas porque serviram de paradigma para centenas ou milhares de decisões proferidas posteriormente, formando ou firmando uma jurisprudência que naquele sistema pode significar a construção da própria lei. Bem ou mal, queiramos ou não, cada vez mais se recusa o nome de ciência a qualquer estudo incapaz de um mínimo de quantificação de seus resultados.

d) *Rigor científico* — Finalmente, não há como negar que a quantificação imprime sempre um maior rigor científico a qualquer raciocínio, rigor esse atingido de maneira muito mais difícil e demorada com o apoio apenas da argumentação verbal.

Isto não significa ser possível à Matemática tornar mais verdadeira qualquer asserção: à veracidade pode-se chegar por qualquer dos meios — o quantitativo ou o verbal. Mas a vantagem daquele é tornar mais rapidamente evidentes possíveis inconsistências ou falhas de raciocínio.

Ao se discutir uma dada explicação para um fenômeno, se ela somente puder ser reduzida a um sistema de três equações, onde haja quatro variáveis, estará insofismavelmente demonstrada a inviabilidade de tal explicação, pois o sistema se revelará indeterminado. Se, pelo contrário, se chegar a um sistema de três equações e três variáveis, ele permitirá quantificá-las e portanto habilitá-las a passar pelo teste da realidade, pela comparação entre os valores por elas assumidos no modelo e na concretude do mundo dos fatos, tal como evidenciado estatisticamente.

Em uma universidade canadense, no auge da crise do petróleo, organizou-se um curso de pós-graduação em Economia Energética. Ele era oferecido em duas versões: uma matematizada e outra predominantemente verbal: a primeira levava a metade do tempo da segunda.

e) *Cautelas com a Matemática* — Não há, pois, como negar a possibilidade e a conveniência do uso dos métodos quantitativos no trato da Economia. Este uso deu até origem a um ramo ou segmento especial da matéria chamado Econometria, o qual nada mais vem a ser do que o emprego da ferramenta estatístico-matemática na análise econômica. No entanto, cautelas impõem-se neste campo.

Em primeiro lugar, é preciso ter presente que a Matemática não sabe Economia. Quem a conhece é o homem, o analista, o estudioso. Portanto, de nada adiantará aplicar sofisticados métodos quantitativos para relacionar variáveis que o conhecimento teórico ou a simples lógica indiquem não guardarem qualquer relação. Assim, será possível *demonstrar* com um altíssimo coeficiente de correlação estatística que no Brasil deste fim de século o aumento das exportações implicou um número crescente de pessoas recolhidas aos manicômios. Isto pela simples razão de as duas séries estatísticas terem corrido em paralelo, muito embora acionadas por causas diversas. O mesmo poder-se-ia dizer do número de graduados em Direito ou de qualquer outro fato cujo comportamento fosse crescente. Daí a conhecida frase que é também o nome de um livro: *Como mentir com estatísticas*.

Inúmeras são as hipóteses e os exemplos concretos de mentiras ou enganos estatísticos. Sem apelar para uma ilação tão disparatada como a anterior, pode-se considerar a afirmação, sem dúvida correta, de ser a pequena propriedade agrícola mais produtiva do que a grande propriedade de. Sucede que, na realidade, a concentração de pequenas propriedades dá-se em cima de terras férteis, pois, do contrário, elas não sobreviveriam. Portanto, quando se compara a produtividade da pequena e da grande propriedade com dados globais, está-se, na realidade, comparando fertilidade com produtividade, o que é uma relação óbvia. No caso, a variável tamanho e a variável produtividade não são variáveis independentes, mas sim condicionadas por uma terceira variável não explícita, qual seja a fertilidade da terra. A esse fenômeno chama-se em econometria *multicolinearidade*, a qual, quando possível, é depurada por métodos próprios. No caso, para se saber qual o tipo de propriedade mais produtiva, deve-se cotejar os respectivos coeficientes de produtividade em terras dentro da mesma faixa de fertilidade. Tal comparação revelará o módulo ótimo de tamanho em cada zona ou região agrícola. Aliás, este conceito de módulo, no sentido de área-padrão, é empregado na legislação agrária de inúmeros países, inclusive do Brasil.

Uma última observação, ainda quanto ao emprego do método matemático, diz respeito ao ensino da Economia. Se, como acima visto, aquele método não torna, por si só, qualquer proposição mais verdadeira, parece claro não ser ele indispensável para a simples apresentação e estudo da matéria, perfeitamente factíveis por meio de exposições verbais, talvez mais longas e sem chegar ao absoluto rigor próprio dos raciocínios matemáticos. O que importa para o aluno é ter os conceitos apresentados com suficiente grau de precisão, sem a necessidade de descer à sua quantificação milimétrica. Isto não significa que apresentações de caráter algébrico ou geométrico não se tornem oportunas em determinadas passagens, levando para o aluno dos cursos jurídicos a vantagem de não o marginalizar ante os estudantes de outras áreas, inclusive das demais ciências sociais, onde o emprego da matemática é cada vez mais difundido. Por conseguinte, neste livro, maneira incidental e esporádica se fará uso de algum tipo elementar de raciocínio matemático.

f) *Quantidade e Qualidade* – Não são duas visões ou conceitos separados e independentes entre si, como a alguns possa parecer. Em inúmeros casos a idéia de quantidade está implícita na idéia de qualidade, não se podendo chegar a esta sem passar por aquela. Assim, por exemplo dá-se a qualidade de *calma* a uma pessoa que se irrita ou perde o controle de si poucas vezes (aí o elemento quantitativo). E diz-se ser ela *nervosa* se isto ocorrer muitas vezes. Daí sai o conceito de razoabilidade, tão bem desenvolvido pela doutrina e pela jurisprudência dos países da *common law*. Em Economia, essa imbricação qualidade – quantidade ocorre frequentemente.

3.3 Classificação dos modelos

Dominado o conceito de modelo, parece útil apresentar rapidamente uma divisão dos mesmos, tendo sempre presente o alerta quanto às limitações apresentadas pelas classificações.

Indutivos e dedutivos – Em primeiro lugar, eles podem ser separados pela sua estrutura lógica, ou seja, o tipo de raciocínio subjacente à sua elaboração. Tem-se, assim, modelos indutivos e dedutivos.

Os primeiros, como diz o nome, decorrem da indução, observação e mensuração estatística dos fatos e do estabelecimento de possíveis relações funcionais entre as variáveis que os representam. Exemplos típi-

cos seriam os clássicos modelos da oferta e procura, quando relacionam a quantidade procurada de um dado bem ao seu preço ou a diversas outras variáveis, tais como o nível de renda, os hábitos de consumo, preços de outros bens, e assim por diante. Ou os modelos explicativos da inflação, relacionando o comportamento do nível geral de preços a fatores vários como o déficit público, a emissão de papel-moeda, a relação de preços de importação e exportação e as próprias expectativas inflacionárias da população.

Todos eles têm em comum a origem: provêm da observação inteligente e metódica dos fatos seguida por uma adequada elaboração teórica a significar, em última análise, o confronto de diversas hipóteses de trabalho e o estabelecimento de um nexó entre o dado observado e a sua explicação lógica em termos comportamentais – aquilo que os filósofos chamam de *rationale*. Daí o *nisi intellectus ipse* de Leibniz, acima mencionado, isto é, o conhecimento se elabora pela mente e não pelos sentidos.

Já o modelo dedutivo, ou apriorístico, parte de uma proposição de grande potencialidade explicativa, independente de qualquer observação prévia. É o caso, por exemplo, da chamada *Teoria dos jogos*, a qual, segundo dois autores célebres, Von Neumann e Morgenstern, explica boa parte do comportamento econômico em situações de incerteza, como nas operações em determinados mercados, quando cada agente “aposta” no que farão os demais. Aquela teoria, a teoria dos jogos, não é diretamente observável e nem foi criada a partir da observação, pois decorre mais de uma analogia. Pode-se até alegar não ser ela absolutamente realista. Mas não importa. Tal como concebida, ela tem-se revelado um poderoso elemento explicativo e preditivo do comportamento humano. E isto é o que importa. Lembre-se que o vácuo absoluto e a ausência de atrito são hipóteses irrealistas, mas utilíssimas para a Física. O modelo dedutivo define situações ou comportamentos hipotéticos antes mesmo de verificar se existem. Mas em muitos casos, quando testados, apresentam um poder de explicação tão bom quanto os do outro tipo. Ambos se completam.

Explicativos e prescritivos – Esta classificação já não se baseia na estrutura lógica da construção, mas na finalidade. Como pode ser facilmente entendido, os primeiros ligam variáveis em suas relações funcionais, com vistas a chegar a relações de causa e efeito, ou seja, a relações explicativas. Já os segundos, os prescritivos, relacionam variáveis sob a

ótica de que algumas representam objetivos a serem alcançados, enquanto outras serão meios para que tal se realize. Este aspecto será melhor discutido quando se abordar o conceito de política econômica no Cap. 4 e a sua operacionalização no Cap. 9.

200 *Explicação e previsão* — Quem fala em explicar, fala, também, em prever, como já se antecipou. Com efeito, se um método consegue explicar um evento ou conjunto de eventos, poderá, com igual confiabilidade, ser utilizado em projeções futuras dos mesmos. Sim, com duas importantes ressalvas: a de que as variáveis endógenas, aquelas explicitamente contempladas pelo modelo, continuem a ter, no futuro, o mesmo grau de relevância entre as causas geradoras do evento em foco ou seja, os seus coeficientes de explicação não devem sofrer alterações substanciais; e, o que vem a dar na mesma, a de que nenhuma variável exógena, deixada de lado pelo mesmo modelo, venha a ganhar a relevância que antes não apresentava. Em outras palavras, é preciso manter-se a hipótese *ceteris paribus* quanto às exógenas. O exemplo seria o de um modelo explicativo das operações de bolsa que fosse utilizado para prever o movimento das mesmas nos próximos três anos. Ele poderia sair-se razoavelmente bem da tarefa, a menos que, ao longo do período, o governo viesse a impor um imposto sobre tais operações, até então inexistente. Claramente o imposto — variável exógena tida como constante — passaria a fazer falta na equação montada com as variáveis endógenas, e o modelo perderia a sua utilidade enquanto não reformulado. O mesmo se diga de um imposto já existente cuja alíquota fosse alterada para mais ou para menos. Nesse caso, ele continuaria a ser, uma variável endógena, mas a alteração na mudança do seu peso ou coeficiente levaria a um novo resultado final da equação explicativa.

205 Em fins da década de 60, na cidade de São Paulo deu-se uma severa seca. Ela acabou por exaurir todos os reservatórios e represas da área, surgindo a preocupação quanto ao tempo necessário para recompô-los. Foi então solicitado um estudo técnico a eminente especialista em hidráulica, o qual em trabalho alentado e de alto rigor científico estimou aquele tempo em algo entre sete e dez anos, gerando, assim, a perspectiva de uma prolongada crise energética.

210 Para alívio geral, em menos de um ano, as ditas represas não apenas já haviam atingido o seu nível normal como em várias foram abertas

comportas de exaustão para evitar o seu transbordamento. Erro do autor do trabalho? Prova de que a ciência, no final das contas, não resolve coisa alguma? Triunfo dos “práticos”? Nada disso.

215 Simplesmente, vencido o período de seca, as precipitações pluviométricas, em virtude de condições especiais do sistema frontal, atingiram níveis absolutamente excepcionais e ultrapassaram todos os registros históricos, utilizados pelo especialista na previsão adotada. Então, o coeficiente pluviométrico nas equações por ele montadas adquiriu um peso tal que destronou todas as demais variáveis e inutilizou o modelo explicativo-preditivo para aquele episódio. Isto não significou, obviamente, a impossibilidade de seu uso em outras situações ou ocasiões.

220 O exemplo acima mostra de maneira nítida o caráter estocástico dos modelos. Estocástico significa algo aleatório, sujeito à lei das probabilidades, ou seja, a relação entre as variáveis não é unívoca: ao valor assumido por uma delas podem corresponder não um único valor da outra, mas valores diversos, formando um leque de valores, o qual representa uma escala de probabilidades.

225 É importante notar que há um componente probabilístico também nos fenômenos da Física, da Química, da Biologia e da Genética: basta atentar para as diferenças entre membros de uma mesma família. Um cânone apontado fixamente para o mesmo alvo não concentrará todos os seus disparos no mesmo ponto, mas eles estarão distribuídos probabilisticamente em torno daquele onde, teoricamente, todos deveriam cair. Trata-se de uma distribuição de frequência de caráter probabilístico. A diferença reside no fato de no mundo físico o leque de probabilidades ser muito mais estreito do que no mundo social.

230 Ora, se tal margem probabilística se faz presente no mundo físico, claramente ocorre com muito maior amplitude no mundo das ciências sociais, no qual a possível interferência de grande número de variáveis, inclusive localizadas em campos diversos, é muito maior. E volta-se, assim, à origem dos modelos: eles foram concebidos para simplificar a realidade, tornando-a cientificamente manejável. O imobilismo ou a constância daquelas não contempladas por um dado modelo — as exógenas — é apenas uma hipótese de trabalho, *provavelmente* realista, mas que poderá, também, não o ser. Daí dizer-se que os postulados ou proposições da Economia, como, de resto, das demais ciências sociais, têm um

caráter *tendencial*, isto é, revelam ou indicam uma tendência e não uma certeza absoluta. Altos graus de probabilidade transformarão a tendência numa virtual certeza para todos os efeitos práticos.

Uma enorme parcela de todos os investimentos feitos quer no País, quer, principalmente, na esfera internacional é baseada em projeções de dados e pesquisas de mercado, as quais apontam com altíssimo grau de segurança os setores e linhas de produção onde os investimentos devem ser aplicados e apresentam reduzida margem de erro. O êxito desses investimentos, em sua grande maioria, demonstra o adequado domínio da técnica dos modelos, em grande parte quantitativos, justificando o seu emprego.

3.4 Modelos e leis da Economia – A caixa de ferramentas

Há algum tempo, era comum falar-se em *leis* da Economia como algo perfeitamente determinado e dotado de certo caráter fatalista ou natural. Era o caso da lei da oferta e da procura, da lei do automatismo dos mercados, da lei dos rendimentos decrescentes, esta, aliás, muito mais uma lei física, e assim por diante. Na realidade, tais *leis* não passam de conclusões de alguns modelos de aplicação mais universal, ou seja, daqueles cujos pressupostos são mais facilmente observáveis em maior número de áreas geográficas, ou povos, adquirindo, pois, um prestígio e aceitação generalizados. No entanto, ainda quando se queira chamá-las de *leis*, não passam de conclusões ou proposições decorrentes de determinados modelos, mantendo, por conseguinte, o seu caráter tendencial, sem adquirir foros de verdade insofismável e imutável. Em grande número de casos a insistência em chamar de *leis econômicas* a simples conclusões, embora altamente prováveis, derivadas do emprego de alguns modelos, trai mais posições ideológicas do que propriamente científicas. O mesmo se diga do qualificativo *natural*, com o qual muitos pretendem sublinhar ou dar um tom irresponsável a certas conclusões, nem sempre confirmadas pelos fatos.

Tudo isso leva a concluir que, no fundo, a chamada teoria econômica vem a ser um conjunto de modelos, isto é, um leque de explicações, cada qual aplicável a uma dada parcela da realidade e baseada em alguns pressupostos, sendo assim utilizáveis ou não, segundo estejam presentes ou ausentes aqueles pressupostos, numa dada situação fática.

Por esta razão, uma imagem bastante apropriada para a teoria econômica é aquela segundo a qual pode ser vista como uma espécie de caixa de ferramentas, sendo as ferramentas os vários modelos construídos para explicar a realidade do mundo econômico e a caixa, um arcabouço teórico geral que os contém. Cabe ao analista usar a sua sensibilidade e o seu tirocínio para saber se utilizar deste ou daquele modelo contido na caixa, conforme o julgue mais apto para lidar com um determinado fato ou conjunto de fatos. Da mesma forma, um artífice ou artesão, quando chamado a reparar um aparelho que não funciona ou a produzir uma obra, provavelmente chegará com a sua caixa de ferramentas, mas não as usará todas, escolhendo apenas aquelas que, no seu julgamento, melhor se adaptam à tarefa a ser executada.

Dentro desta visão, a teoria econômica não constitui um corpo pronto e acabado de conhecimentos ou uma estruturação definitiva de proposições, formando *leis* imutáveis ou *naturais*, mas um processo constante, uma técnica de pensar aplicada a criar, desenvolver, aprimorar ou, se for o caso, rejeitar modelos, com vista a torná-los sempre mais aptos e funcionais aos fins a que se destinam.

A constatação acima em nada diminui o rigor e a utilidade da ciência econômica. Mostra apenas que ela deve procurar ser tão rica quanto o é a realidade a ser por ela analisada. E, quando não o conseguir, estar-se-á diante de uma das suas limitações, ou seja, situação para as quais ela ainda não desenvolveu os modelos adequados. Muitas vezes a incapacidade do grande público de distinguir entre uma proposição analítica, isto é, baseada em modelos, e uma afirmação *direta* sobre uma dada realidade é a responsável pela sua incompreensão ou descrença quanto às potencialidades não apenas da ciência econômica mas de qualquer ciência. Ou, vice-versa, pode levá-lo à superestimação daquelas potencialidades, pela ignorância quanto às limitações inerentes a qualquer método de análise.

3.5 Um exemplo de modelo econômico: a lei da procura

Trata-se do conhecido axioma segundo o qual a quantidade procurada de um dado bem varia inversamente ao seu preço, aumentando quando ele diminua e decrescendo quando ele aumente. Logo, a *lei* estabelece uma relação entre preço e quantidade. Ela poderia ser sintetizada pela expressão:

$$D = f(p)$$

onde D é a quantidade procurada e p o preço do bem. Logo, a procura é uma função do preço. Note-se que a letra D , do inglês *Demand*, é a notação internacional para *procura*.

Obviamente, trata-se de uma simplificação drástica da realidade. Todos sabem que a procura de um bem depende não apenas do seu preço, mas de uma série de outras variáveis, as quais, no caso, não foram contempladas pelo modelo e permanecem como variáveis exógenas, enquanto o preço é a única variável endógena.

Quais seriam as outras variáveis passíveis de influir sobre a procura? Elas podem ser arroladas sumariamente. Em primeiro lugar, o nível de renda da população – variável indicada internacionalmente pela letra Y – pois, mesmo sem qualquer variação do preço, a quantidade procurada subirá, caso todos ou quase todos os apreciadores daquele bem tiverem rendimentos mais altos. Ou, então, cairá se estes decrescerem, por exemplo, em virtude de uma crise de desemprego. E aí o nosso modelo pode ser enriquecido por mais uma variável, passando a ser representado por:

$$D = f(p, Y)$$

onde Y representa o nível de renda.

Outra variável: o preço do bem sucedâneo. Mesmo sem se alterar o preço do bem em questão, a sua procura variará caso varie o preço de outro bem apto a substituí-lo. É o caso de carros movidos indistintamente a álcool ou a gasolina, sem qualquer adaptação em seus motores. Nitidamente, mesmo com o preço da gasolina constante, se houver uma razãoável queda no do álcool, assistir-se-á a uma passagem dos usuários da gasolina para o álcool. Vice-versa, se ocorrer o oposto, ou seja, se subir o preço do álcool sem alterações no da gasolina. Nessas condições, mais outra variável pode ser acrescida à nossa função:

$$D = f(p, Y, ps)$$

onde ps representa o preço do sucedâneo.

Mas não é só. O preço do bem complementar também acaba por influir sobre a procura do bem principal. Imagine-se uma alta substan-

cial e duradoura de ambos os combustíveis – álcool, gasolina ou gás. Fatalmente, acabará havendo uma redução na procura de automóveis, com relação aos quais ambos os combustíveis são bens complementares, pois tornar-se-á muito mais dispendiosa a sua manutenção. A expressão representativa da função procura ganhará um novo elemento:

$$D = f(p, Y, ps, pc)$$

onde pc seria, naturalmente, o preço do bem complementar.

Finalmente, mais um parâmetro a definir a procura deve ser lembrado. Ele não é tão facilmente quantificável, mas sua influência é fundamental até para que haja procura. Trata-se dos hábitos de consumo da sociedade, os quais quanto mais arraigados podem atenuar ou exacerbar a ação dos demais fatores. Os hábitos de consumo correspondem ao componente sociocultural da procura e são a resultante de todo um conjunto de fatores, tais como as heranças culinárias de cada povo, o peso dos meios de comunicação social, os tipos de vida e outros que tais. Mais uma vez a função procura passa a comportar este novo parâmetro:

$$D = f(p, Y, ps, pc, H)$$

onde H representa exatamente os hábitos de consumo, não importando agora discutir como poderiam eles ser quantificados.

No capítulo sobre microeconomia a chamada função procura será discutida em detalhe, tendo ela sido aqui usada apenas com o fito de exemplificar um modelo. A sua escolha para esse fim decorreu do fato de a *lei da procura*, ou seja, a relação entre preço e quantidade, ser de conhecimento geral e disseminado, mesmo entre os não iniciados no estudo da Economia. Ela, porém, muitas vezes, está sujeita a interpretações distorcidas ou não puramente científicas.

A apresentação das demais variáveis, além do preço, seria uma indicação de estar aquela *lei* errada em sua formulação? Ou de não se comprovar na prática? Sim e não.

Sim, no sentido de que, realmente, parece muito simplista a hipótese de haver apenas uma variável, o preço, a influir sobre a quantidade procurada. Sob este aspecto, o modelo não está errado, mas é obviamente

te incompleto. Não, no sentido de que, sobretudo a curto prazo, ou seja, a intervalos não muito extensos de tempo, a variável preço realmente consegue explicar uma alta proporção das variações observadas na quantidade procurada, digamos 80% a 90%. E, então – sempre a curto prazo –, não haverá grande prejuízo para a análise ou para o prognóstico em se desconsiderar aquelas outras variáveis: nível de renda, hábitos de consumo etc., tendo-as como exógenas e portanto constantes. Isto pelo simples fato de, a curto prazo, não se esperar modificações maiores nas mesmas, o que torna realista vê-las como constantes.

Já, a médio ou a longo prazo, esta hipótese *ceteris paribus* tem de ser abandonada, pois parece evidente a sua improbabilidade. Claramente, em alguns tantos anos o nível de renda da população tende a se alterar, o mesmo sucedendo com as relações entre o preço do bem principal e os dos seus sucedâneos ou complementares e, é evidente, também com os hábitos de consumo. Nestas condições, um estudo, por exemplo, sobre o mercado brasileiro de automóveis no último ano provavelmente será realista se utilizar apenas as variáveis preço e quantidade. Já um estudo sobre o mesmo mercado de automóveis nos últimos cinco, dez ou cinquenta anos não será válido se não abarcar o conjunto de todas as variáveis apontadas, quiçá, ainda, contemplando outras, como, por exemplo, o nível dos direitos aduaneiros sobre carros importados, a abertura de estradas e outras.

Nem todos os elementos aptos a entrar num modelo são passíveis de serem diretamente quantificados. Mas, para isso, a estatística criou diversos artifícios matemáticos, como o utilizado para alguns parâmetros que não variam continuamente, mas por faixas ou níveis – caso de hábitos de consumo e abertura de estradas –, atribuindo a tais parâmetros valores arbitrários, uma espécie de peso, tais como um, dois ou cinco. Essas variáveis assim quantificadas são chamadas *dummy* – nome tirado do jogo de bridge.

Isto deixa claro que o termo *estatística* não pode ser entendido como mero enunciado ou seqüência de dados numéricos, mas sim como toda uma metodologia de tratamento e relacionamento desses dados de modo a operacionalizá-los para fins de análise.

3.6 Os modelos e as instituições

Para encerrar estas considerações sobre o significado e alcance da Economia como ciência, cabe enfatizar, mais uma vez, não existirem

leis econômicas no sentido dado por Montesquieu de relações necessárias que decorrem da própria natureza das coisas. As chamadas *leis* nada mais são do que conclusões de modelos de aplicação mais ampla e generalizada, de molde a permitir a expectativa de operarem em grande número de casos. Mas, como também já posto em realce, para que os fatos se passem da maneira prevista nos modelos, um mínimo de pressupostos institucionais e fáticos são necessários. No caso da *lei da procura*, acima examinada, um desses pressupostos é não apenas a propriedade do bem em foco – no caso, o carro –, mas a possibilidade do seu uso indiscriminado, vale dizer, a ausência de regulamentação. Se esta vier, todos os coeficientes e parâmetros contidos no modelo poderão sofrer drásticas alterações, como as decorrentes da imposição de um tributo sobre a poluição por eles gerada ou a cobrança de pedágio para entrar em determinadas áreas da cidade, ou ainda a simples impossibilidade de circulação causada por uma decisão política de não mais investir na rede viária ou de reservá-la primordialmente ao transporte coletivo.

Mais uma vez, vale lembrar: cada modelo está inserido no seu nicho institucional, e ele operará a contento mesmo além de fronteiras políticas, aspirando assim à universalidade, quanto mais amplo for, geograficamente, esse nicho institucional. Em outras palavras, em qualquer latitude onde vigorem instituições semelhantes, um determinado modelo poderá manter a sua validade como tal.

Os modelos constituem um instrumento poderoso de análise, sobretudo por entranharem uma técnica de pensar utilizável em situações e áreas geográficas diversas. No entanto, é preciso estar cômico de suas limitações e dos pressupostos dos quais partiu a sua elaboração para não se exigir deles mais do que possam dar. Na maioria das vezes, o modelo não está errado em si, mas ele pode ser aquela ferramenta que foi incorretamente retirada da caixa para ser usada onde não deveria.

Em última análise, o modelo vem a ser a formalização de uma teoria. Esta, no dizer de Whitehead, constitui uma afirmação sem ressalvas de uma verdade parcial, e a crítica a ela não pode basear-se no dilema falso-verdadeiro, mas deve considerar o seu escopo de aplicação útil e a sua limitação além desse escopo. Ou ainda, como afirmou Bagehot, para ilustrar um princípio deve-se exagerar muito e omitir muito.

Muito embora este livro não seja a sede apropriada para se tratar do tema, vale lembrar que para diversos sociólogos e filósofos do Direito, a norma jurídica pode ser vista, também, como um modelo, não no sentido de figurino, de padrão definitivo de conduta, mas de uma certa abstração mobilizável com escopos diversos pelos interessados em dela fazer uso, concretizando-a na dinâmica das relações sociais, quando aí ela sofrerá a influência de outras regras e, em especial, dos princípios gerais a conformar a sua interpretação e aplicação.

SÍNTESE E CONCLUSÕES

- 1) São três as formas básicas de conhecimento: o empírico, o científico e o filosófico.
- 2) Neste livro será focalizado, sobretudo, o conhecimento científico, muito embora os outros dois possam ser bastante úteis: o primeiro por representar um passo inicial para a ciência; o segundo por ampliar-lhe o horizonte, colocando-o num contexto mais abrangente.
- 3) O conhecimento científico é aquele voltado ao estabelecimento de relações funcionais ou de causa e efeito entre os fenômenos observados.
- 4) A Economia insere-se no campo das ciências sociais, ou seja, estudos da fenômenos que ocorrem em sociedade, focalizando as relações e as atividades decorrentes da escassez relativa dos bens.
- 5) A rigor é muito tênue a separação entre as várias ciências sociais. Esta tem muito mais cunho didático, pois fatos políticos ou sociológicos têm influência sobre a Economia e vice-versa.
- 6) Dada a ampla gama de variáveis que caracterizam a vida econômica, a Economia, como outras ciências sociais, utiliza-se para seus raciocínios da técnica dos modelos. O modelo vem a ser uma simplificação drástica da realidade, da qual se retiraram apenas algumas poucas variáveis, tidas como relevantes para a explicação de um dado fenômeno, com o fito de estabelecer entre elas relações funcionais.
- 7) Num modelo, as variáveis por ele explicitamente contempladas são ditas endógenas e as outras, tidas como constantes, exógenas. O critério dessa separação reside no escopo e no prazo da análise. A curto prazo, poucas variáveis serão suficientes para a explicação de

um dado fenômeno. A longo prazo, um número maior de variáveis tende a ter um papel mais relevante.

- 8) A análise ou teoria econômica é, no fundo, um conjunto de modelos, e ela pode, pois, ser vista como uma espécie de *caixa de ferramentas*. A caixa constitui o arcabouço teórico e as ferramentas, o conjunto de modelos, aplicáveis conforme as necessidades.
- 9) Uma deficiente explicação da realidade decorre, muitas vezes, da utilização de um modelo inadequado, qual ferramenta que não devesse ser utilizada em uma dada tarefa. Outras vezes, trata-se de não ter sido desenvolvido ainda o modelo apto a lidar com aquela situação. A sua aplicabilidade depende também dos seus pressupostos institucionais.
- 10) O modelo pode ser visto como a formalização de uma teoria e a sua crítica não pode se basear no dilema falso-verdadeiro, mas na consideração do seu escopo de aplicação e das suas limitações para além desse escopo.

BIBLIOGRAFIA BÁSICA

- BARBANCHO, A. G. *Fundamentos e possibilidades da econometria*. Rio de Janeiro, 1970, Cap. I.
- GRAWITZ, M. *Méthodes des sciences sociales*. Paris, 1976.
- KERLINGER, F. N. *Metodologia da pesquisa em ciências sociais*. Trad. São Paulo, 1990.
- MUNNALLY JR., J. C. *Introduction to psychological measurement*. New York, 1980.
- POPPER, K. A. *Lógica da pesquisa científica*. Trad. São Paulo, 1979. Cap. 1 a 3.
- RIZZIERI, J. A. B. "Introdução à economia". In *Manual de economia*. Equipe de Professores da USP. São Paulo, 2003., Cap. I, Parte Introdutória.
- SCHUMPETER, J. A. *Fundamentos do pensamento econômico*. Trad. Rio de Janeiro, 1968, Caps. 1 e 3.
- JEAMAUD, A. "A norma jurídica como modelo". Trad. In *Rev. da Fac. de Direito da UFRGS*. Porto Alegre. Jul. 1994.

guidos, não sob a ótica preditiva, isto é, a de prever o que vai ocorrer, mas sob a ótica voluntarista de querer impor tal rumo ou caminho. Em uma palavra, prescrever para obter um resultado.

Surge, assim, um novo enfoque ou um novo escopo para a ciência econômica, o qual acopla-se ao primeiro e, em grande parte, dele decorre. É o escopo prescritivo e direcionador, nem por isso menos objetivo e científico do que o outro, pois, como parece evidente, tais prescrições não podem e não devem ser feitas a esmo. Elas somente terão condições de vingar se forem coerentes com os resultados da análise. Em outras palavras, se também ostentarem o mesmo cientificismo. Caso contrário não passarão de meras aspirações ou quimeras. Nessas condições, a Economia pode ser dividida em duas grandes partes: Economia positiva em sentido estrito, quando analisa, explica e prevê, e Economia normativa, quando direciona, prescreve, determina. Porém ambas, em sentido lato e geral, podem ser vistas como positivas, porque a ciência econômica como um todo o é. Mas este aspecto será melhor discutido logo adiante.

Cada uma dessas partes comporta duas subdivisões. Na Economia positiva pode-se distinguir a teoria ou análise econômica e a economia aplicada. Já na Economia normativa encontra-se a doutrina econômica e a política econômica. O quadro abaixo sintetiza essas divisões.

ECONOMIA OU CIÊNCIA ECONÔMICA	
ECONOMIA POSITIVA	Teoria ou análise econômica Economia aplicada
ECONOMIA NORMATIVA	Doutrina econômica Política econômica

Sobre as duas grandes divisões da Economia já foi dada uma idéia, por enquanto suficiente. O sentido e o campo das subdivisões de uma e de outra serão agora apresentados.

Teoria ou análise econômica – Sobre ela já se falou bastante no capítulo anterior, particularmente no tópico referente aos modelos, os quais, como visto, simplificam, drasticamente, a realidade, a fim de identificar as variáveis relevantes para a sua explicação e entre elas estabelecer relações funcionais de causa e efeito. Como logo se infere, o modelo

4

AS GRANDES DIVISÕES DA CIÊNCIA ECONÔMICA

SUMÁRIO: 4.1 Quanto ao escopo – 4.2 Uma precisão necessária: positividade estrita e ampla – 4.3 Uma outra divisão: quanto ao âmbito – micro e macroeconomia – 4.4 Matérias ou enfoques diferentes? – 4.5 Economia Política – 4.6 O econômico e o social – Síntese e conclusões – Bibliografia básica.

4.1 Quanto ao escopo

Discutidos os mecanismos básicos de apreensão da realidade econômica, de sua análise, explicação e previsão, é hora de se tentar uma classificação ampla dessa ciência em todos os seus desdobramentos e prismas de enfoque.

Até agora, quando se falou da Economia e se fez a apresentação do seu instrumento básico de análise, o modelo, tinha-se subjacente a todo o raciocínio a sua finalidade explicativa e preditiva, que, de resto, constitui o escopo de qualquer ciência. No entanto, como já ressaltado anteriormente, nas ciências sociais há uma particularidade importantíssima: o fato de o homem ser a um tempo sujeito e objeto do seu estudo. O analista e o pesquisador podem ou não fazer parte do grupo estudado, mas este, ao tomar conhecimento das conclusões, uma vez conhecida a realidade, tenderá a agir sobre ela, no sentido de mantê-la ou modificá-la, conforme seja a avaliação feita a seu respeito.

Nenhuma sociedade permanece inerte diante de si própria, diante das previsões sobre o seu futuro. Se as leis econômicas não passam de uma indicação de tendências e não são, portanto, inexoráveis, por que não tentar alterá-las quando se afigurem desfavoráveis? Esse desejo de atuar sobre a realidade, de moldá-la ou direcioná-la a objetivos preestabelecidos dá margem a um enfoque bastante diverso daquele até agora utilizado para nortear o nosso raciocínio. Não se trata mais de apenas explicar, mas de direcionar, de indicar rumos ou caminhos a serem se-

não está preso a condições de tempo e espaço, mas apenas à existência de um mínimo de pressupostos institucionais. De fato, os modelos abrangem-se em nichos institucionais. E, assim, podem ter validade bastante ampla e aspiração universal, observada sempre a restrição institucional. Daí a imagem já associada à teoria econômica, vendo-a como uma espécie de caixa de ferramentas, pronta para ser usada onde e como se torne necessária. Mas aí já se passa para a subdivisão seguinte.

Economia aplicada – Corresponde, como diz o próprio nome, à aplicação da análise ou teoria acima descrita às situações concretas. É o uso das ferramentas adequadas em cada caso específico, reintroduzindo-se então as dimensões de tempo e de espaço, que a teoria econômica havia desconsiderado.

É a economia aplicada a responsável pelo conhecimento concreto da situação vivida na realidade por um país, uma região, uma cidade ou uma zona rural. No entanto, ela somente pode chegar a ele pela elaboração mental refinada da análise econômica, sem o que o economista aplicado não passaria de um cego tateando as pontas, às vezes ilusórias, de uma realidade para ele inapreensível. Munição de sua caixa de ferramentas, pelo contrário, as relações nem sempre evidentes dessa realidade aflorarão e serão perscrutadas para revelar aquilo que parece ser a *verdade*, ou seja, as causas efetivamente explicativas daquela situação. Aqui a palavra *verdade* foi colocada em destaque para significar não ser ela definitiva, pois outras *verdades* poderão ser descobertas para virem destronar a *verdade* anterior. No entanto, enquanto isso não acontecer, a primeira *verdade* será tomada como tal e assim utilizada. Recorde-se ter sido dito acima que a ciência nada prova, mas fornece os elementos para assestar uma dada proposição e destituí-la da posição de *verdade*, substituindo-a por outra, numa espécie de jogo sem fim.

Na astronomia, o sistema de Ptolomeu foi aceito como “verdadeiro” até Copérnico tê-lo destronado com a sua teoria heliocêntrica, por sua vez tida até hoje como “verdadeira”, até eventualmente vir a se descobrir uma explicação mais perfeita.

Economia normativa – Como foi acentuado, o homem e a sociedade não se resignam a ficar confinados à pura análise e explicação de fatos, o que não passaria de um exercício estéril e sem sentido, pois somente quando nada se sabe é que nada se faz, deixando-se tudo ao desígnio

dos deuses ou, quiçá, à conjunção dos astros. O saber, porém, leva incoercivelmente à ação, se não ao cientista puro que a ele chegou, mas, pelo menos, à sociedade quando toma conhecimento daquele saber. Passa-se, assim, da Economia positiva, em sentido estrito, para a Economia normativa, aquela cuja aspiração é normatizar a vida econômica, ou melhor, alterar-lhe o quadro normativo, agir sobre ele, pois, como vimos, toda configuração econômica decorre de um conjunto institucional. Teinha-se em mente que as conclusões da Economia normativa, quando formuladas, não são necessariamente, ainda, normas jurídicas, mas recomendações que poderão, ou não, converterem-se em regras de Direito.

De uma forma ou de outra, inicialmente de permeio a idéias religiosas mágicas, filosóficas ou políticas, sempre se *doutrinou*, isto é, sempre se expendeu um juízo ou uma prescrição quanto à melhor maneira de organizar a atividade dos homens quando administram recursos escassos, seja em suas linhas gerais, seja quanto a detalhes. Aliás, muito positivamente, as recomendações normativas precederam a própria elaboração científica, baseadas por certo em crenças ou visões daquilo que se acreditava ser o conhecimento. Existem páginas sobre Economia na obra de Aristóteles, na de Santo Tomaz de Aquino e na de tantos outros, cujo conteúdo muito mais do que ciência era constituído por doutrina ou por *arte* econômica calcada em algum tipo de empirismo. Foi o caso típico do Mercantilismo, um conjunto de crenças econômicas da qual se originaram recomendações seguidas mais ou menos à risca pelas nações europeias durante cerca de três séculos, entre 1450 e 1750 aproximadamente.

Doutrina econômica – Reserva-se a designação doutrina econômica para toda a linha de pensamento voltada para a organização social da atividade econômica: aquele conjunto de instituições e de mecanismos desenvolvidos pela sociedade, destinados a estabelecer as relações básicas entre os homens, decorrentes da necessidade de enfrentar a escassez. São, pois, doutrinas econômicas o socialismo, o capitalismo, o comunismo, o solidarismo cristão e tantos outros *ismos* que têm em comum o fito de definir os fundamentos da organização social neste campo, vale dizer, estruturar sistemas econômicos que, ao ver de cada uma daquelas correntes, assegurem a implementação de um conjunto de valores tidos como essenciais. As doutrinas discutem os fundamentos dos sistemas econômicos e podem ser assimiladas à ideologia. Elas situam-se na zona limdeira entre a Economia e a Filosofia, pois o seu substrato é formado

pelos valores de caráter ético-filosófico. É no campo da doutrina que se forjam os sistemas econômicos, os quais, uma vez definidos, darão origem às possíveis manifestações do fenômeno valor econômico.

Política econômica — Encontra-se como segunda subdivisão da Economia normativa a política econômica. Esta também prescreve e recomenda, mas o faz de maneira menos abrangente e mais pragmática do que a doutrina. Isto porque a política econômica toma como ponto de partida um sistema econômico já definido e aceito e, a partir daí, passa a focar as variáveis próprias ao seu funcionamento, sob a ótica de que algumas são objetivos e outras, meios para aqueles serem atingidos. As suas recomendações revestem-se, de maior tecnicismo e especificidade, além do seu menor envolvimento com a problemática axiológica, ou seja, aquela própria do mundo dos valores ético-filosóficos. Daí o seu pragmatismo, cujo significado é exatamente este: o não envolvimento ou rediscussão dos valores em determinadas atitudes ou decisões.

A política econômica dispensa-se de rediscutir ou reavaliar os sistemas econômicos. Antes, ela os assume como um dado da realidade, como uma opção já realizada, e dentro do quadro institucional de cada uma fará as suas recomendações. Estas destinam-se a alterar detalhes ou parcelas dos sistemas, sem lhes modificar os fundamentos e as linhas básicas de sua estrutura. Da mesma forma que a doutrina econômica se situa na zona limítrofe entre a Economia e a Filosofia, a política econômica fica na fronteira entre a Economia e a Política, aparentando, muitas vezes, ser mais Política e menos Economia.

As medidas de política econômica são inúmeras, indo desde uma pequena mudança da alíquota de um tributo qualquer até a reforma geral do sistema previdenciário ou tributário. De maneira ampla, toda a legislação de conteúdo econômico — e ela representa sempre algo como 95% do ordenamento jurídico de qualquer país ocidental — está imbuída de algum sentido de política econômica, por estimular ou condicionar comportamentos tidos como mais favoráveis à colimação de determinados objetivos, ainda quando vagamente intuídos. Isto é patente na legislação comercial e tributária, entre outras. E as medidas de política econômica, de alguma forma, redundam sempre na alteração do quadro jurídico dentro do qual se desenvolve a atividade econômica.

Ao longo deste século ganhou corpo um novo campo ou ramo do Direito, precisamente chamado de Direito Econômico, visto como o

direito decorrente da aplicação da política econômica. Mas isto será visto melhor no cap. 10.

4.2 Uma precisão necessária: positividade estrita e ampla

As ciências são todas elas positivas. Esta expressão quer significar que elas se situam no mundo dos fatos e não no mundo dos valores.

Claramente a palavra *positiva* não deve ser entendida na sua conotação algébrico-matemática, isto é, de existirem grandezas positivas e negativas, mas no sentido proveniente da própria etimologia: positivo vem de *positum* e significa posto, colocado. Portanto, a ciência estuda a realidade posta diante do observador e não a realidade que ele gostaria de ver. Decorre daí o caráter eminentemente pragmático da ciência. Ela não renega os valores, mas não os toma em linha de conta nas suas observações, nas suas análises, na sua elaboração. Por maior que seja a condenação ao tráfico de drogas, ele será suscetível de uma análise científica, aplicando-se-lhe, por exemplo, os modelos de oferta e procura, utilizáveis também na análise do comércio de artigos religiosos. Dentro desse quadro, como justificar que no conjunto da ciência econômica tenha sido identificado, ao lado da Economia positiva, um outro ramo chamado Economia normativa? Não haveria aí uma contradição? Não. E a razão é muito simples.

A tendência da sociedade de agir sobre si própria, no todo ou em algumas partes, a fim de manter ou corrigir rumos anteriormente impostos é também um dado da realidade. E essa ação faz-se movida pelo desejo de dar concretude a valores éticos. Tais valores também são um dado da realidade, pouco importando serem eles compartilhados ou não pelo analista ou pelo técnico que está a recomendar uma dada medida de política econômica. Assim, um economista poderá não estar convencido da prioridade dada a um programa de distribuição de renda. Ele entenderia mais adequado aplicar recursos, por exemplo, na modernização do parque industrial. Isto não o impedirá de, submetendo-se à opção política pela distribuição, sugerir medidas técnicas voltadas a tal fim. Em outras palavras, as opções políticas e os valores éticos que as alimentam são, também, em última análise, dados da realidade e como tal são tomados pelo analista *positivo*, o qual, como *político econômico*, formulará as suas prescrições em conformidade com aquelas opções e aqueles valores éticos, não necessariamente os seus.

No caso das doutrinas econômicas a carga dos valores é bem mais forte, particularmente no momento em que são forjadas. Como já dito, elas se aproximam ou chegam a se confundir com a ideologia. Mas, mesmo assim, é possível um estudo positivo e pragmático das doutrinas e até oferecer sugestões técnicas para a sua implantação e operacionalização.

Conclui-se, portanto, ser a postura geral de toda a Economia, em suas diversas partes componentes, sempre de caráter positivo. Este caráter é absoluto e plenamente exigido no campo da — como diz o nome — Economia positiva *stricto sensu*. Mas está e deve estar presente, também, no seu outro ramo, o da Economia normativa.

Durante várias décadas em que vigeu nos países da Europa oriental um sistema de cunho coletivista, não era incomum os seus governos chamarem consultores do mundo ocidental a fim de realizarem diagnósticos e oferecerem sugestões para medidas econômicas naqueles países. Tais consultores eram, evidentemente, do mundo chamado capitalista ou liberal, mas, tomando como dados os valores e princípios informadores do chamado *comunismo*, faziam seus estudos e apresentavam recomendações, algumas de grande valia, para governos com os quais eles nada tinham em comum ideologicamente. E, é claro, cobravam seus honorários. É um exemplo de como o conhecimento científico pode conviver com regimes e ideologias diversos, desde que haja o desejo de verdade e mútuo respeito. É o pragmatismo.

4.3 Uma outra divisão: quanto ao âmbito — micro e macroeconomia

Uma outra divisão passível de ser imposta à ciência econômica com base em outro critério, inteiramente diverso do anterior, é aquela que a enfoca como microeconomia ou como macroeconomia.

A primeira estará preocupada com a análise do comportamento de unidades econômicas, como o consumidor, o produtor, a empresa, e como eles interagem em mercados de cada produto identificados. É uma análise cujo pressuposto é o comportamento das unidades no desempenho da sua atividade de administrar recursos escassos.

Já a macroeconomia enfoca diretamente os denominados *grandes agregados*, grandezas que abarcam um conjunto dessas atividades, funcionalmente consideradas dentro do todo econômico. Fala-se, assim, na macroeconomia em consumo, renda, emprego, investimento, poupança,

inflação, saldo da balança comercial e outras grandezas que representam parcelas funcionalmente substantivas, globais, de todo um conjunto de atividades econômicas, sem identificar produtos ou mercados específicos. Nela, quando se fala em consumo, não está se particularizando com o consumo de sapatos ou de café, mas quer-se referir à parcela da renda global destinada ao consumo “tout cours”; quando se fala em exportação, não se está imaginando aquela de um produto qualquer, mas do conjunto de todos os bens exportados e a sua participação no total de todos os produzidos no país.

Atente-se para o significado da expressão *unidades econômicas*, acima empregada. Com ela não se está querendo significar unidades individualizadas, um dado empresário ou empresa ou consumidor, como seriam, por exemplo, o consumidor João, as empresas General Motors ou Fazenda Nossa Senhora Aparecida, ou, ainda, o empresário Antonio. Como é sabido, não existe ciência do particular, do uno: ao se falar, pois, em unidade econômica está-se focalizando um centro decisório não identificado, padrão de toda uma categoria de unidades cujo comportamento se pauta, supostamente, por padrões decisórios semelhantes. Tenha-se presente, sempre, a Lei dos Grandes Números. Um bom exemplo para se distinguir a micro da macroeconomia são os preços. Como é óbvio, os preços de qualquer bem, em qualquer mercado, podem oscilar, para cima ou para baixo. E esta oscilação é um dado microeconômico porque se refere a mercados de produtos específicos. Já a inflação ou a deflação envolvem o conceito macroeconômico de nível geral de preços, um agregado de todos os preços vigentes e, portanto, interessa a todos e não apenas aos operadores desse ou daquele mercado. Não é preciso ressaltar que a inflação pode estar nos píncaros, mas alguns preços poderão estar no fundo do vale.

Uma imagem que, como toda imagem, é imperfeita mas útil para visualizar a distinção entre micro e macroeconomia, é a de que a microeconomia estuda a árvore, enquanto a macroeconomia estuda a floresta. Com efeito, a grande massa florestal apresenta fenômenos que não se confundem com os observados em cada árvore. Ver-se-á nos capítulos próprios como isto ocorre também com a micro e a macroeconomia, ou seja, algo pode ser verdade microeconomicamente e pode não ser verdade macroeconomicamente.

4.4 Matérias ou enfoques diferentes?

Em toda a discussão acima sobre as divisões da Economia procurou-se transmitir a idéia de elas não decorrerem de um critério distintivo adotado em função do conteúdo das matérias tratadas. Antes, a separação é feita com base nas diferentes perspectivas ou enfoques pelos quais a mesma matéria pode ser vista ou analisada.

Pode-se assim estudar a distribuição de renda apenas para explicá-la (Economia positiva) ou para modificá-la (Economia normativa), muito embora um enfoque possa se ligar ao outro. Mas não necessariamente. Assim, por exemplo, a causa de uma distribuição de renda muito desigual é diagnosticada como proveniente dos baixos salários agrícolas. A mudança dessa situação, porém, não precisa passar pela agricultura. Ela pode ser conseguida com a criação de empregos na indústria, acoplada a um programa de capacitação profissional e seguridade social.

O importante é ter presente que as divisões da Economia não decorrem da existência de matérias essencialmente diversas. Não existem, pois, matérias microeconômicas e matérias macroeconômicas, de política econômica *versus* outras de doutrina. Existe, sim, uma análise e uma política microeconômica e também uma análise e uma política macroeconômica. Da mesma forma, existem modelos analíticos e também modelos prescritivos. Mas isto será estudado no capítulo próprio, quando se apresentar o processo de formulação e aplicação da política econômica. Por ora, basta guardar ser a matéria da Economia sempre a mesma: a atividade decisória quanto ao emprego de recursos escassos, variando apenas a metodologia de análise, o enfoque ou o escopo a partir dos quais ela é encarada.

Isto não quer dizer, porém, não ser possível identificar áreas de atividade com características próprias, falando-se, assim, em Economia agrícola, industrial, ou dos transportes, bancária, e assim por diante. Mas aí trata-se apenas de detectar as peculiaridades técnicas de cada um desses segmentos, para proceder às necessárias adaptações nos modelos mais gerais e não de separar campos com conteúdo distinto e compartimentado. Os critérios decisórios usados pelo produtor agrícola ou pelo industrial ao optar pelo uso de uma dada ferramenta ou máquina são substancialmente os mesmos, muito embora as ferramentas e as máquinas tecnicamente sejam diferentes.

Nos seus albores a Economia, vista como a ciência das riquezas, designação tirada da já citada obra de Adam Smith, *The wealth of nations*, era dividida em quatro clássicos tomos: produção, circulação, distribuição e consumo das riquezas. Tal divisão, no entanto, foi perdendo terreno, já no século passado, com os progressos da pesquisa e da teoria, sobretudo a partir do primeiro pós-guerra, os quais revelaram as inter-relações daquelas partes entre si. Em microeconomia, no entanto, a teoria da produção e a teoria do consumo mantêm-se como capítulos fundamentais.

4.5 Economia Política

A expressão Economia Política foi cunhada em 1615 por Antoine de Montchrétien, cavaleiro da corte francesa, quando editado o seu *Traité d'économie politique*. Desde então ela ganhou o beneplácito dos cultores da ciência econômica, sobretudo os de língua latina, os quais passaram a adotá-la generalizadamente. Mesmo na Inglaterra, Ricardo intitulou a sua principal obra de *Principles of political economy and taxation*. E, assim, ela passou também para países da América Latina, inclusive o Brasil, sendo desnecessário ressaltar ter sido, desde logo, erigida em uma das cadeiras básicas dos novos cursos de ciências jurídicas criados pelo Decreto imperial de 11 de agosto de 1827.

A origem do termo prende-se à idéia de estarem os fenômenos econômicos inextricavelmente imbricados aos de cunho político, institucional e social, e, portanto, ele se destinaria a retratar todas essas vinculações com a justaposição de economia e política. Por outro lado, ao tempo de Montchrétien estava-se em pleno fastígio do mercantilismo, o qual constituía muito mais um conjunto de recomendações e de práticas econômicas conduzidas pelos governantes do que propriamente uma teoria com todos os seus requisitos. Daí a idéia de vinculá-la à política.

Foi somente um século e meio mais tarde que a Economia, desvinculando-se como as demais ciências sociais da Filosofia moral, ganhou foros de ciência, com Adam Smith e os demais clássicos, a partir de 1776. No entanto, mesmo tratada já sob um enfoque científico, a cristalização de um método de pesquisa teórica ainda haveria de se desenvolver lentamente ao longo do século XIX. E por muito tempo, sobretudo no continente europeu, manteve-se a tradição dos primeiros clássicos de vê-la

como a *ciência das riquezas* e de adotar, para seus grandes capítulos, a produção, a circulação, a distribuição e o consumo. Assim compartimentada, a matéria teria necessariamente de assumir um caráter mais descritivo, reportando-se às relações com os demais setores da vida social. Assentou-lhe, destarte, adequadamente a designação *política*.

Com o evoluir dos estudos, diversos autores, sobretudo americanos, suecos e ingleses, procuram dar-lhe uma outra orientação. Antes de mais nada, superou-se a primitiva e rígida divisão acima apontada, com a aceitação de que o relevante na ciência é o estabelecimento de relações entre variáveis as mais diversas. E essas encontram-se também nos mais diversos setores. Os estudos macroeconômicos de Lord Keynes, no início deste século, mostraram as profundas vinculações entre consumo, produção e investimento, pondo em realce a fragilidade daquela compartimentação.

A chamada Economia Política é vista por muitos, hoje em dia, como a versão didática, apenas descritiva, da ciência econômica, um enfoque destinado a fazer a síntese entre análise estrita e sua aplicação; entre teoria e prescrições normativas, juntando as partes artificialmente separadas para efeito de estudo, com vistas a apresentar o fenômeno econômico na sua inteireza e em todas as suas dimensões. Com tal título a matéria era ensinada nas faculdades de Direito do País até início da década de 70 do século passado.

4.6 O econômico e o social

De tudo quanto se disse acima percebe-se, naturalmente, carecer de qualquer base científica e distinção comumente feita por várias pessoas, grupos e entidades entre os denominados *campo econômico* e *campo social* ou entre o *plano econômico* e o *social*.

Com efeito, tanto num quanto noutro, o que se discute e o que ocorre é a aplicação de recursos escassos da comunidade em dadas finalidades. E, assim, o campo social integra o campo econômico. O vezo popular chama de *econômica* a construção de uma fábrica ou de uma estrada e considera *social* a construção de uma escola ou de um asilo. E, neste último caso, a escola ou o asilo serão ainda mais *sociais* se implantados por uma entidade beneficente ou mesmo por um ente público, como o município. É fácil verificar ter havido em ambos os casos uma decisão

essencialmente econômica, desviando-se material de construção – caso – de outras aplicações possíveis para a construção tanto da fábrica quanto da escola. A natureza do processo decisório é rigorosamente a mesma, pouco importando no caso a sua motivação.

Na prática, procura-se identificar como *social* a atividade desenvolvida sem fins lucrativos e, vice-versa, como *econômica* aquela visando ao lucro. Mas, como veremos ao tratar dos sistemas econômicos, o fito de lucro existe apenas no sistema econômico dito *autônomo*, *descentralizado* ou *de mercado*. Já em outro tipo de sistema, o *centralizado* ou *coletivista*, o Estado se encarregaria da tomada de ambas aquelas decisões: a de construir a fábrica e/ou a de implantar a escola, e em nenhum dos dois casos estaria visando ao lucro, o qual naquele sistema, pura e simplesmente, não existe. Nos sistemas mistos do mundo ocidental é possível encontrar tanto fábricas quanto escolas em mãos do Estado ou de particulares.

Em ambas as decisões – referente à escola ou à fábrica – e em ambos os sistemas – o de mercado e o coletivista –, a mola propulsora de qualquer decisão será a relação custo-benefício, a qual pode se manifestar diferentemente em um ou em outro caso, e em um ou outro sistema, mas cuja natureza é sempre a mesma: uma relação de natureza econômica. A produção de bens e a sua distribuição são fases de um mesmo processo econômico, uno em sua essência, sendo incorreto restringir tal denominação, a de *econômico*, apenas à produção, reservando a expressão *social* para decisões ligadas à distribuição da riqueza. A opção por uma ou por outra revelará apenas diferentes prioridades conferidas a necessidades diversas. Se tais prioridades estão *certas* ou *erradas* é outro problema, o qual, porém, não muda a natureza da decisão.

No entanto, é forçoso reconhecer ter-se a distinção firmado e fazer parte, de há muito, do linguajar comum e até mesmo oficial. Fala-se em questão social, denominação consagrada pela encíclica *Rerum novarum* do Papa Leão XIII, em 1891. Politicamente usam-se as expressões *Social-Democracia* e *Estado Social de Direito* para caracterizar justamente a doutrina e a organização política preocupadas em corrigir os excessos de concentração de renda e de riqueza que muitas vezes acompanham o funcionamento livre do mercado, com vistas a assegurar a todos um mínimo de participação nos benefícios trazidos pela atividade produ-
ti-

va. No mesmo sentido, no segundo pós-guerra, o ministro da Economia da então Alemanha Ocidental, Ludwig Ehrhart, cunhou a expressão *Economia Social de Mercado* para significar um sistema de mercado orientado para produzir e distribuir amplamente os bens. Tal qualificativo, embora consagrado pela prática, não pode toldar a visão unitária do problema econômico — o da escassez dos recursos — e das decisões a ele atinentes. A aplicação de recursos em fins *sociais* não os descaracteriza como bens escassos e, portanto, econômicos e não justifica a falta de racionalidade às vezes a ela associada. Em suma, embora consagrada, a distinção é artificial e pouco científica.

SÍNTESE E CONCLUSÕES

- 1) A Economia ou Ciência Econômica pode ser dividida em duas grandes partes. Economia positiva em sentido estrito e Economia normativa. Não se trata de matérias de conteúdo diferente em cada uma dessas partes, mas de enfoques diversos da mesma matéria.
- 2) A Economia positiva destina-se a explicar e, dentro de certos limites, prever a evolução futura de um dado fenômeno. A Economia normativa prescreve ou indica determinadas medidas para que certos objetivos sejam alcançados.
- 3) Os objetivos são fixados em nível político e não técnico e a Economia os toma também como dados da realidade, sem se imiscuir na sua formulação. Por isso a ciência é sempre positiva, ainda quando, admitindo dado objetivo, recomenda uma medida para obtê-lo.
- 4) A Economia positiva divide-se em Análise Econômica e Economia Aplicada. A Economia normativa em Doutrina e Política Econômica.
- 5) Sob um enfoque diferente a Economia pode ser dividida em microeconomia e macroeconomia.
- 6) A microeconomia tem como base de seu raciocínio o comportamento das unidades econômicas, tais como empresas ou consumidores e a análise dos mercados onde elas operam, mercados esses de produtos específicos, tais como o mercado do café ou do algodão.
- 7) A macroeconomia estuda os grandes agregados caracterizadores de vida econômica, tais como o nível de emprego, o crescimento glo-

bal da economia, a inflação ou deflação e outras variáveis a identificar um conjunto de atividades ou eventos econômicos.

- 8) A designação Econômica Política caiu em desuso. Ela surgiu quando ainda não se havia desenvolvido a ciência, não havendo, portanto, uma nítida separação entre os fenômenos econômicos e os políticos.
- 9) Embora consagrada, não tem maior fundamento a distinção entre o *econômico* e o *social*. A produção e a circulação de bens associada ao primeiro e a sua distribuição, associada ao segundo, são, ambas, partes integrantes de um processo econômico, por envolverem recursos escassos.

BIBLIOGRAFIA BÁSICA

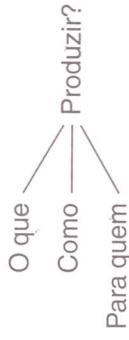
- GAROFALO, G. L. *Considerações sobre a macroeconomia*. Equipe de Professores da USP. Parte I, Cap. I.
- GUITTON, H. *Economia política*. Trad. Rio de Janeiro, 1975. Primeira Parte. v. 1, Cap. 1.
- LIPSEY, R. G. *An introduction to positive economics*. London, 1979. — Cap. 1.
- NUSDEO, F. *Da política econômica ao direito econômico*. São Paulo, 1977, Caps. 3 a 6.
- _____. "Economia". In *Enciclopédia Saraiva de Direito*. São Paulo, 1979.

Não faria sentido alguém se dedicar a produzir um bem não desejado por quem quer que seja. Isto equivaleria a jogar fora fatores de produção raros, os quais poderiam ser usados no atendimento de necessidades outras. Como é curial, por alguma forma, quem se dispõe a produzir precisa receber um sinal ou um aviso quanto ao que produzir.

Mas não é só. O produtor precisa também de um sinal ou de um aviso a respeito de como produzir. Não é indiferente à sociedade seja um dado artigo colocado à sua disposição mediante o uso excessivo e desabusado de fatores de produção, sempre escassos. Pelo contrário, interessa a todos saque-se o menos possível da reserva de recursos disponíveis, a fim de sobejarem para serem aproveitados na satisfação de necessidades até então desatendidas. Claramente, o problema aqui não é técnico, mas econômico. A agronomia, a tecnologia industrial, a engenharia, a medicina explorarão os métodos *passíveis* de cultivo, de produção ou de cura. A Economia indicará os socialmente *racionais*. Assim, muito embora possível, não é desejável a produção de automóveis com a utilização de chapas de ouro.

Finalmente, uma vez materializada a produção, há de se estabelecer algum critério segundo o qual ela seja distribuída por entre os membros da sociedade. Esta decisão envolve a escolha, sempre difícil e delicada, das pessoas e dos grupos cujas necessidades serão priorizadas e da extensão em que isto se dará. A se imaginar o todo produzido como um enorme bolo, de alguma maneira será preciso determinar o número dos quinhoodos com as maiores e melhores fatias, o daqueles a receberem as médias ou as menores e o dos que deverão se resignar apenas com as migalhas.

São, pois, três as grandes questões a comporem o chamado *problema econômico*, problema com o qual desde as hordas pré-históricas até as modernas sociedades da era pós-industrial a humanidade sempre teve de conviver e continuará convivendo. Ele pode ser cifrado ou sintetizado pelas três seguintes interrogações:



Na sua aparente simplicidade, elas envolvem matérias complexíssimas que vão desde a origem de toda a trama da organização social até a

5

OS SISTEMAS ECONÔMICOS: TRÊS MODELOS BÁSICOS - UM ENFOQUE ANALÍTICO

SUMÁRIO: 5.1 Sistemas econômicos: suas funções e critérios - 5.2 O sistema de tradição - 5.3 O sistema de autoridade - 5.4 O sistema de autonomia - Síntese e conclusões - Bibliografia básica.

5.1 Sistemas econômicos: suas funções e critérios

A expressão *sistema econômico* é normalmente empregada em duas acepções não totalmente diversas mas facilmente distinguíveis uma da outra.

Na primeira das duas acepções, ela quer conotar, pura e simplesmente, o conjunto das atividades econômicas de uma dada comunidade, como um país ou uma região. Diz-se, assim, de determinado sistema econômico apresentar alto índice de atividade ou encontrar-se ilíquido ou, ainda, gerar muitos ou poucos empregos.

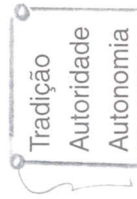
No entanto, num sentido mais técnico e mais preciso, por sistema econômico quer-se significar um particular conjunto orgânico de instituições, através do qual a sociedade irá enfrentar ou equacionar o seu problema econômico. Este último nada mais vem a ser do que uma mera decorrência da já conhecida escassez de recursos, a exigir um processo consistente e concatenado de decisões quanto ao seu emprego. Dito de outra forma, é o conjunto de instituições destinado a permitir a qualquer grupo humano administrar seus recursos escassos com um mínimo de proficiência, evitando o quanto possível o seu desperdício ou malbaratamento.

O sistema econômico destina-se, pois, a cumprir três funções pre-cípua, a saber: em primeiro lugar, ele deve permitir critérios coerentes para a tomada de decisões; em segundo lugar, cumpre-lhe estabelecer mecanismos aptos à concatenação dessas decisões; por último, cabe-lhe, ainda, estabelecer uma forma de controle das mesmas decisões, a fim de impedir ou eliminar aquelas desalinhas ou discrepantemente tomadas.

mais alta indagação quanto ao destino e à razão de ser do homem, passando por difíceis aspectos até de natureza tecnológica. Em última análise, é para o equacionamento — não solução — daquelas três perguntas que se estruturam os sistemas econômicos, plasmando-se as instituições, as quais, por seu turno, configurarão diversos ordenamentos jurídicos. Neste sentido a expressão *sistema econômico* será aqui utilizada, sendo também empregada, como sinônima, a expressão *regime econômico*, muito embora alguns autores procurem estabelecer uma distinção entre ambas.

Os três modelos básicos — Não é preciso insistir quanto à dificuldade, senão impossibilidade, de se tentar apreender por meio da observação direta a enorme variedade dos sistemas econômicos vigentes no mundo em qualquer época. Um emaranhado de detalhes, de leis, de usos e costumes, de práticas do dia-a-dia, de decisões judiciais e de recomendações doutrinárias toldariam a percepção exata da mecânica de funcionamento de cada um deles. Daí porque, para se chegar a essa percepção, será necessário recorrer à técnica dos modelos apresentada no Capítulo 3. Ou seja, simplificar-se-á drasticamente a realidade dos sistemas econômicos para analisá-los apenas nos seus traços essenciais. Para tanto, imaginar-se-á que eles operem obstinadamente aferrados a um único critério, a um único princípio motor.

Três são esses critérios básicos a que se podem reduzir os sistemas econômicos, independentemente de considerações de tempo e espaço. Em outras palavras, são três os seus modelos fundamentais, identificados respectivamente por um dos seguintes critérios:



Existem, pois, sistemas fundados na tradição, sistemas fundados na autoridade e sistemas fundados na autonomia, formando como que famílias de sistemas, cujo funcionamento, no entanto, somente será apreendido se inicialmente se supuser cada um deles movendo-se exclusivamente sob o impulso de um único desses três critérios.

É importante perceber subjacente a cada um desses modelos de sistema um pressuposto de caráter psicológico-comportamental, o qual funciona como uma espécie de alicerce sobre o qual se erguerá o correspon-

dente edifício, podendo este ser visto como o arcabouço institucional a reger a vida econômica desenvolvida no dia-a-dia das relações sociais.

Aquele pressuposto é chamado de *psicológico-comportamental*, justamente por corresponder, antes de mais nada, a uma atitude mental, uma crença, uma adesão a determinados princípios ou atitudes, crenças essas que engendram todo um conjunto supostamente coerente de comportamentos regrados pelas instituições próprias a cada sistema.

Proceder-se-á agora à sua análise. Em cada um deles procurar-se-á pôr em destaque o seu pressuposto psicológico-comportamental e a mecânica pela qual cada um deles oferece a sua resposta às três questões básicas sintetizadas do problema econômico e da forma própria de controle das decisões tomadas sob a sua égide. Far-se-á, também, um breve aceno histórico.

5.2 O sistema de tradição

A tradição pode ser vista como uma reiteração de padrões comportamentais imemorialmente estabelecidos. São formas de agir, usos e costumes, com tendência a permanecer e a se repetir no seio de uma sociedade. Mais uma vez, a etimologia ajuda. A palavra tradição significa literalmente *entrega*. É empregada nesse sentido em vários textos jurídicos, como p.ex. nos arts. 490, 492 e 493 do Código Civil.

Notem-se quatro qualificações importantes. Em primeiro lugar, comportamento tradicional não significa comportamento necessariamente imutável. Seria inimaginável qualquer grupo humano que não o modificasse ao longo de anos ou décadas. Processam-se tais modificações, porém, em ritmo tão lento que, pelo menos no intervalo de uma ou duas gerações, elas podem ser desconsideradas para efeitos de análise.

Em segundo lugar, quando se diz *imemorialmente*, isso não implica um recuo muito grande no tempo. Significa, como diz o nome, que *não se tem memória*, não se datou a incorporação de um determinado uso ou costume ao cabedal cultural da comunidade, à sua maneira de ser e de agir. Importa menos a data da incorporação e mais o ânimo definitivo com que a mesma é feita. Dá-se isto com determinados móveis: eles são vistos como permanentes, e é como se estivessem em seus lugares desde sempre, comportando, pois, a designação de *tradicionalis*, pouco significando aí a data precisa de sua aquisição.

Em terceiro lugar, cabe ter presente o papel secundário exercido pela atividade econômica no conjunto da vida dos membros das sociedades tradicionais. Este não é um requisito do modelo em si, mas um dado de caráter histórico. Sempre, onde se identificou um povo ou comunidade vivendo sob a égide de um tal sistema, as preocupações econômicas ocupavam na sua cultura e na sua índole uma posição de mero meio a serviço de outras atividades-fins, como a religião, a dança, a guerra, o esporte, o saber. Nesse contexto deve o sistema econômico tradicional ser encarado.

Em quarto lugar, como é fácil perceber, o sistema tradicional não é uno. A designação, na realidade, abrange um feixe muito amplo de regimes diferenciáveis entre si pelo conteúdo das respectivas tradições, produzindo, pois, resultados diversos em termos exatamente do que, de como e para quem for produzido. No entanto, abstraídas diferenças de conteúdo, cujo caráter é basicamente circunstancial, a mecânica operacional de todos eles é essencialmente a mesma, no sentido de ser a obediência a padrões comportamentais imemorialmente estabelecidos a tônica do seu processo decisório. Este, portanto, simplifica-se extraordinariamente, pois acaba por se reduzir a uma simples aderência àqueles padrões.

Para bem analisar tal sistema, dever-se-á ver por quais processos ele encaminhará a resposta a cada uma das três questões acima formuladas, ou seja, por quais formas se decidirá *o que*, *como* e *para quem* produzir. Este mesmo método será utilizado também na análise dos outros dois modelos.

O que produzir – Dentro dos moldes de um sistema tradicional esta primeira questão é enfrentada de maneira muito natural pela simples reiteração de padrões de consumo adotados imemorialmente pela sociedade. Serão alimentos, roupas, utensílios, armas, objetos de culto, serviços e o que mais for, cujo suprimento tenderá a reproduzir os padrões anteriores já consagrados. A decisão, assim, não envolverá maiores novidades mas, antes, a reiteração daqueles padrões. Como já dito, mudanças poderiam ocorrer, mas elas seriam puramente periféricas e muito lentas, de molde a não alterarem substancialmente a configuração produtiva habitual.

Como produzir – O mesmo critério seria igualmente seguido. A respeito, cabe lembrar o caráter estamental das sociedades tradicionais, ou seja, elas são compostas por segmentos sociais, funcionalmente separados, cada qual voltado a um conjunto específico de tarefas, de cujo exercício, inclusive, provém o seu *status* social. E, assim, cada grupo ou

estamento tenderia a empregar repetidamente os mesmos métodos e técnicas produtivas a ele entregues pelos antecessores e também os mesmos materiais e fatores de produção. Os antecessores tanto poderiam sê-lo por pertencerem ao grupo familiar – antepassados, parentes, agregados –, quanto por integrarem antecedermente o mesmo grupo profissional-social, como os membros de uma corporação de ofício, confraria artística ou ordem religiosa. Insista-se, mais uma vez, no uso do verbo *tender a*, ou seja, a reiteração quer de padrões de consumo quer de produção não é uma fatalidade e pode não ocorrer de modo absoluto. Será sempre, porém, uma tendência acentuada e habitualmente observável.

Para quem produzir – A distribuição dos bens, como já posto em realce, é sempre o aspecto mais delicado e polêmico do problema econômico, por ser o mais permeável aos juízos de valor, às posições ideológicas e, até mesmo, a influências religiosas.

Numa sociedade de cunho tradicional, ele se resolve em função da hierarquia de cada grupo ou estamento dentro do todo social. Ajudará a entender tal processo distributivo a lembrança das sociedades que são vistas como orgânicas, ou seja, que constituem verdadeiros organismos dentro dos quais, à semelhança do que sucede com o corpo humano, cada órgão encadeia-se a outro formando os vários sistemas funcionais que mantêm vivo e atuante o ser humano.

Como já acenado um pouco acima, a profissão, o tipo de trabalho, a forma de exercê-lo não têm apenas significado econômico, mas são determinantes para a posição social de cada indivíduo dentro do estamento a que pertence e deste no conjunto do todo social. Haverá, assim, o grupo dos sacerdotes, encarregado do culto e da preservação da doutrina, o grupo dos guerreiros, dos chefes políticos, dos donos das terras, daqueles que as cultivam, dos artesãos, dos sábios e assim sucessivamente. Cada um deles, em função do seu particular *status*, fará jus a uma parcela do total produzido. Claramente, as porções maiores serão para os detentores da maior parcela de poder. Daí dizer-se que nas sociedades tradicionais ou orgânicas, como regra, a riqueza segue o poder, enquanto nas sociedades não tradicionais dá-se o contrário, isto é, o poder segue a riqueza. O sacerdote, por exemplo, intitula-se a receber determinado tipo de bens, em função de sua posição hierárquica dentro do estamento clerical e assim com os demais. Curioso o caso histórico dos chefes militares. Desde épocas bastante remotas qualquer cidade ocupada era ime-

diatamente saqueada pela soldadesca, a qual, porém, reservava uma parcela do botim para os seus chefes. Estes acabavam, pois, se tornando homens ricos após terem galgado as escalas do poder. Na Idade Média europeia os artesãos eram remunerados em termos da posição de cada um dentro da corporação de ofício respectiva. Na mesma época, o servo da gleba guardava uma parte geralmente ínfima do produzido, ficando o resto para o senhor, conforme rezasse a tradição.

Em sistemas de cunho tradicional o fenômeno do valor manifesta-se fluida e fragmentadamente, sem origem e sem natureza definidas, ora trazindo visões de religião ou de magia, ora cristalizando posições de hierarquia e de dominação.

Pressuposto psicológico-comportamental — As três questões básicas componentes e identificadoras do problema econômico podem encontrar o seu encaminhamento harmônico dentro do sistema ou do feixe de sistemas de cunho tradicional. Estes tendem, assim, a operar indefinidamente, bastando para tanto uma condição essencial: a de a comunidade manter o consenso quanto ao conjunto de valores dos quais derivam aqueles padrões comportamentais. Tal consenso e a conseqüente adesão constituem o pressuposto psicológico-comportamental ou o alicerce de natureza cultural sobre o qual se funda todo o edifício da tradição. No momento, porém, em que aqueles valores começam a sofrer contestação e o consenso em torno deles fraqueja, o alicerce se abala e aí surgem no edifício tradicional as primeiras fissuras que, com o tempo, se transformarão em fendas para, ao fim do processo, vir a esboroar por completo, incapacitada a tradição de o manter de pé e, portanto, de servir como elemento coordenador do processo decisório nele ocorrente. Isto porque toda atitude tradicional traz em si a adesão a algum tipo de valor ético, sem o qual falece-lhe a base de sustentação. E sem esta, aquela atitude e aquele padrão comportamental se perdem, ou se desfiguram, não passando de grotesco arremedo, como certas cerimônias ditas *tradicionais* quando inseridas em contextos não tradicionais.

Controle — Quanto às formas de controle para decisões que afrontassem os critérios da tradição, o próprio repúdio natural votado pela comunidade daria lastro à aplicação de sanções e punições, quer pela autoridade, quer espontâneas, quase sempre cruéis, aplicadas *ad hoc* e informalmente pelos *do povo*, tais como exorcismos, apedrejamentos, linchamentos a vergasta, ordálias e tantos outros.

Aceno histórico — Historicamente, parece não haver dúvida quanto à vigência de sistemas de caráter tradicional, desde os albores da vida no planeta até a Idade Moderna. Os sucessivos contatos entre civilizações diversas foram esmaecendo os traços fortes dos costumes imemoriais e, a princípio, o conteúdo das diversas tradições mudou, para, a seguir, abandonar-se a própria tradição como forma de vida e de sistema. Antiguidade e Idade Média tiveram sociedades cujos sistemas se pautavam, na sua essência, pela tradição, muito embora numa e noutra fase neles se pudessem notar infiltrações de outros regimes, verdadeiras cunhas quer de autonomia, quer de autoridade. Na era medieval, enquanto vigia amplamente, seja nos feudos, seja nos burgos, um regime fortemente marcado pela tradição, afluíam vagarosamente manifestações do mercado (autonomia) representados pelas grandes feiras do norte da Itália, de Flandres e de Champanhe, onde se desenvolviam o comércio e as finanças e se dava novo impulso ao artesanato. Por outro lado, nos feudos, havia em paralelo o poder autoritário do senhor, muito forte no campo econômico, dadas as necessidades prementes de armar e alimentar exércitos para as campanhas típicas daquela época. O sistema fenece já no fim daquela era e desaparece ao longo da Idade Moderna, com a implantação do mercantilismo e o desenvolvimento do comércio, que esvaziou as corporações de ofício. No entanto, seus vestígios ou resquícios atravessam-na e entram pela Era Contemporânea, fazendo-se sentir e até os dias de hoje, muito embora tênues e limitados, mas ainda identificáveis.

No campo do consumo, o ovo de Páscoa, as frutas secas natalinas, o bolo de aniversário, o vinho champanhe nos brindes, o vestido de noiva são alguns desses vestígios na sociedade ocidental contemporânea. No campo da produção, o trabalho artesanal, seja aplicado a objetos, seja nos serviços, também testemunha em parte o *modus* produtivo tradicional.

Quanto à distribuição da renda, como já dito, resquícios existem na divisão do produto da terra entre o proprietário e os que nela trabalham, como parceiros arrendatários, tarefeiros, meeiros e assim por diante. O mesmo se diga quanto à organização e distribuição do trabalho — e de sua remuneração — em alguns ramos ou ofícios, inclusive nas profissões liberais e nas manifestações artísticas, como, por exemplo, apresentação de música sinfônica ou lírica, exposições de pinturas e outras atividades que tais.

Finalmente, comunidades isoladas ou encravadas em diversas regiões do globo ainda vivenciam um regime de mercado cunho tradicional. São tri-

bos, ou os seus remanescentes, de índios americanos, os aborígenes da Austrália, grupos africanos, aldeões do Oriente Médio, como os dedicados à produção de tapetes, esquilmos e tantos outros agrupamentos ditos primitivos. Isto sem se falar nos grupos ou ordens religiosas de qualquer confissão.

Como se vê, o mundo contemporâneo, no qual as preocupações econômicas deixaram de ser subsidiárias ou meramente instrumentais como o eram em épocas remotas, tornou-se incompatível com formas puramente tradicionais de coordenação e controle da atividade humana. O desenvolvimento econômico, por exemplo, jamais ocorreria numa sociedade tradicional por implicar sempre uma acelerada transformação da estrutura social. Sobram algumas reminiscências, como as acima apontadas. Mas, desmornado o edifício da tradição, não restam senão duas alternativas puras de organização econômica, estereotipadas nos dois modelos restantes: o de autoridade e o de autonomia.

5.3 O sistema de autoridade

A principal característica do modelo de autoridade vem a ser a justaposição, ou melhor, a coincidência dos planos decisórios político e econômico, nas sociedades que o adotam. Ou seja, as decisões econômicas, pelo menos as de caráter básico, são avocadas pelo poder político e nele centralizadas. Daí um outro nome pelo qual este sistema é também conhecido: *sistema centralizado*.

A primeira consequência institucional decorrente do modelo é a de os bens econômicos, pelo menos os de produção, serem apropriados coletivamente pela sociedade via poder político. Isto porque a propriedade privada implica necessariamente a faculdade do seu titular de dar ao bem a destinação que melhor lhe aprouver, obviamente incompatível com a mencionada centralização de decisões quando ao Estado, mediante um órgão próprio, é que caberá dar tal destinação.

Há, assim, neste sistema o Estado como centro decisório de última instância, pouco importando para fins práticos qual venha a ser o órgão político investido de tais poderes. Poderá ser um ministério, um conselho, um departamento do poder executivo diretamente ligado ao seu chefe, um comitê central de planejamento. Isto é irrelevante. O fundamental é compreender o seu papel de coordenador geral das decisões econômicas, em função das prioridades assinadas pelo mesmo Estado, do qual, aliás, ele, órgão decisor, é parte integrante.

Essa característica responde, pois, pelo critério fundamental da organização da economia e pelo nome a ela geralmente atribuído: sistema de autoridade ou de mando. Sim, porque é a autoridade política quem provê o elemento de coerência e de concatenação a jungir todo o processo decisório sobre a utilização dos recursos escassos.

Ressalte-se não implicar tal nome – sistema de autoridade –, qualquer conotação ou preocupação quanto às formas, características ou origens da autoridade. Em tese, ela poderá ser legítima e até mesmo democraticamente escolhida. Não é este o aspecto relevante. O que caracteriza o sistema como tal é, justamente, o fato de as decisões econômicas estarem centralizadas no poder político, aquele que, em qualquer grupo social, exerce a autoridade, pouco importando, repita-se, a sua origem ou a forma de sua escolha. Mas, vejamos como o sistema de autoridade se desincumbe no equacionamento daquelas três questões-chave.

O que produzir – A composição do *cesto* de produtos e serviços a serem disponibilizados à comunidade representa, em essência, uma opção, uma escolha do órgão decisor de última instância – chamado-lo de *Comitê Central de Economia* –, o qual, pelo menos em grandes linhas, determinará as metas de produção, com base em sua avaliação das necessidades a serem atendidas, avaliação essa que pode até ocorrer por meio de consultas ou outras formas de pesquisa. Ora, se um único órgão toma essas decisões, parece claro estar subjacente a elas um plano. Em outras palavras, o elemento concatenador em termos de operacionalidade do sistema será sempre um plano econômico, seja qual for a forma por ele adotada, a qual pode ir desde uma simples relação de bens que fica na memória do grupo, até complexíssimas projeções econômicas. Formal ou informalmente adotado, tal plano é inerente ao processo decisório centralizado.

Por essa razão, sistemas do tipo têm recebido, ainda, o nome de *sistemas de planejamento* ou *planificados*, designação que perdeu popularidade quando várias nações, sobretudo na Europa, mesmo filiadas a outro sistema econômico, dito descentralizado ou de autonomia, passaram a adotar a técnica do planejamento. Mas isto será melhor discutido nos Capítulos 9 e 10, ao se tratar da política econômica no mundo ocidental.

Importa guardar ser o plano ou o planejamento o instrumento fundamental para a condução do processo decisório centralizado. Ele res-

ponderá pela coerência, consistência e encadeamento das diversas opções produtivas, ainda quando tomadas em níveis inferiores ao do *Comitê Central de Economia*. Claramente, tal Comitê não poderá tomar decisões em todos os escalões e por isso elas irão sendo sucessivamente delegadas até se chegar ao nível de unidade produtora: uma fábrica, uma fazenda, um centro de saúde ou uma academia.

O Comitê Central poderá decidir o aumento da produção agrícola. Tal decisão implicará outras relativas aos fatores de produção — também chamados pelos economistas de insumos —, tais como máquinas e ferramentas agrícolas, fertilizantes, corretivos do solo, fungicidas. A decisão poderá abranger até mesmo estradas, veículos e armazéns para o escoamento da produção. Ora, tudo isto é um plano. Mas a maior parte das decisões por ele envolvidas serão tomadas em escalões intermediários entre o Comitê e as unidades produtoras às quais serão assinadas metas de produção. E essas metas farão surgir uma procura pelos insumos por parte dos responsáveis pelas várias unidades. Assim, o diretor da estrada de ferro cuja extensão foi decidida pelo Comitê, para cumprir essa meta, procurará trilhos e dormentes. Já os diretores das fábricas onde se produzem esses bens procurarão, vale dizer, requisitarão mais lingotes de aço e mais madeira tratada, respectivamente. E assim por diante, remontando ao longo de toda a cadeia produtiva. E essas procuras irão ter ao Comitê Central ao qual caberá decidir sobre o seu atendimento.

Como produzir — Como sempre esta questão liga-se à anterior. As formas e técnicas de produção evidentemente integrarão o plano, pois, conforme variem elas, tais ou quais fatores de produção serão necessários. E, mais uma vez, a sua escolha dependerá da avaliação do Comitê Central quanto a quais insumos utilizar, possivelmente em função de informações sobre a sua maior escassez ou abundância. Mais uma vez, também, as decisões, muito embora tendo como fulcro o plano, delegar-se-ão até o último nível, quando o técnico em fruticultura determinar a quantidade de adubo a ser colocada em cada unidade de área ou em cada árvore frutífera.

Para quem produzir — Como já foi posto em realce, trata-se da mais espíhosa das decisões, pois envolve como nenhuma das outras aspectos éticos e visões de justiça. Supondo, porém, superados estes aspectos e estabelecido um padrão distributivo que poderá se basear inclusive no

conceito de valor trabalho, o sistema irá implementá-lo basicamente por duas formas: ou direta ou indiretamente.

A primeira delas é a mais primária, aplicável apenas a pequenas comunidades vivendo estágios de desenvolvimento ainda incipientes. Seria uma atribuição física de bens e serviços a cada cidadão, família ou grupo, por meio de cartões ou cupons de racionamento aptos a habilitá-los à obtenção dos produtos necessários em lojas ou centros de distribuição, obviamente estatais. Nessas condições, quilos de carne, dúzias de ovos, litros de leite, unidades de móveis ou de automóveis, passagens de ônibus ou consultas médicas seriam disponibilizados aos consumidores, formando quotas atribuídas segundo um dado critério, por exemplo, a cada um conforme seu mérito ou sua necessidade. Ou a uma combinação dos dois. Impensável uma tal forma de distribuição em economias mais evoluídas e diversificadas.

Nestas últimas, o caminho indireto pode ser utilizado de maneira conceitualmente simples, bastando lembrar que num sistema econômico como o descrito, o Estado é, a um só tempo, o único produtor e, portanto, o único empregador e vendedor.

Como único empregador ele determina a hierarquia salarial, os diferentes níveis de remuneração. Como único vendedor ele fixa os preços pelos quais todos os bens e serviços serão oferecidos, podendo por um critério qualquer determinar o valor dos bens, inclusive em função do trabalho socialmente útil a eles incorporado. Logo, conjugando estes dois elementos — salários (ou qualquer outro tipo de remuneração) e preços de venda —, o Estado estará em condições de, indiretamente, estabelecer o perfil distributivo da sociedade, perfil este igualmente parte integrante do plano econômico em vigor.

Em todas as unidades produtoras do Estado haverá uma hierarquia salarial. O presidente de uma fábrica ou complexo industrial ganhará, por exemplo, dez ou vinte vezes mais do que a menor remuneração — o salário mínimo do faxineiro. Por outro lado, em função do plano de produção adotado, e admitindo o sucesso do mesmo, o Estado terá conseguido produzir uma quantidade tal de produtos de consumo geral ou populares, como leite, cereais, roupas, utensílios domésticos etc., a ser oferecida em seus centros de distribuição por um preço suficientemente baixo para que mesmo os situados nos postos mais inferiores da escala remuneratória tenham condições de adquiri-los.

Inversamente, outras unidades produtoras estatais poderão produzir outros bens tidos como supérfluos, tais como carros, eletrodomésticos, móveis de luxo, iates etc., em quantidades menores, atribuindo-lhes um preço tal que os tornem acessíveis apenas aos colocados no topo da escala remuneratória, com proventos tidos como compatíveis com a qualificação e importância social do trabalho exercido e portanto merecedores de um padrão de vida mais alto, segundo o juízo do Comitê.

A descrição acima do processo distributivo num modelo de autoridade leva-nos a compreender o sentido e a função dos preços em tal sistema. Eles emanam e decorrem, diretamente, da avaliação feita pela autoridade central quanto ao que deve ser produzido e consumido e quanto aos padrões distributivos, e são, pois, fixados de acordo com ela. Administrados centralmente, chamam-se *preços políticos* ou *preços administrativos* justamente por constituírem um veículo para a acomodação de todo o sistema aos ditames do plano, seguindo ou não os princípios de avaliação próprios do valor trabalho.

Imagine-se o Comitê Central de Planejamento ou um órgão planejador de escalão intermediário tomando conhecimento do insuficiente suprimento de algum bem.

A necessidade desatendida manifestar-se-ia pelo desaparecimento do bem em questão das prateleiras das lojas ou centros de distribuição oficiais, significando que ao preço vigente a comunidade estaria disposta a absorver quantidades maiores. Evidenciada, pois, a escassez, o diretor ou encarregado da loja "procuraria", isto é, requisitaria da fábrica ou de qualquer entidade intermediária maior suprimento daquele produto. Não sendo possível o atendimento, dada a plethora de pedidos, o assunto seria levado ao órgão planejador e este teria, então, três alternativas: a) atender à maior procura dos consumidores, deslocando fatores de produção para a fabricação em maior escala daquele bem (nesse caso, o plano seria alterado neste particular); b) não atender à maior procura com manutenção do mesmo preço, levando certamente à formação de extensas filas diante das lojas e a alguma forma de racionamento (por exemplo, cada cliente somente poderia levar uma unidade ou alternativas do mesmo tipo); c) não atender à maior procura e desestimulá-la, pura e simplesmente, pela elevação do preço do produto, o quanto suficiente para acabar com as filas.

Caso surgisse a necessidade por um bem não contemplado no plano, tal fato seria levado ao conhecimento do órgão planejador, o qual decidiria atendê-la ou não, incluindo o bem no plano na primeira hipótese ou deixando de o fazer, na segunda.

O acima explanado quanto à alteração do preço final de venda de um bem poderá ser aplicado a bens intermediários, como matérias-primas ou ferramentas, conforme o Comitê de Planejamento deseje ou não estimular o uso de novos fatores de produção, sem lançar mão de uma determinação formal a respeito.

Claramente, o sistema comporta nuances e alternativas operacionais, como, por exemplo, o estímulo ao surgimento de um *lucro* em algumas unidades produtoras do qual se extraíam bônus ou prêmios àqueles que se tenham, por uma forma ou outra, destacado. Afora isso, o excedente é apropriado coletivamente, ou seja, pela comunidade representada pelo Estado. É possível também se dar aos responsáveis ou diretores de lojas, fábricas ou fazendas autorização para operar com preços maiores ou menores dos centralmente fixados, dentro de determinadas faixas. No entanto, isto tudo não muda a essência do regime, inclusive a sua característica essencial: a centralização das decisões pelo poder político.

Controle — O próprio nome do sistema já está a indicar a sua forma de controle das decisões. Ele é feito, fundamentalmente, pela hierarquia político-administrativa, quer mediante estímulos, prêmios e incentivos aos que melhor cumprirem as metas programáticas, quer pela imposição de penalidades e sanções do tipo hierárquico-administrativo ou mesmo penal.

O pressuposto psicológico-comportamental — E qual seria o pressuposto psicológico-comportamental do sistema de autoridade? O ali-cerce a sustentar o edifício das suas instituições? Essencialmente vem a ser a crença nas virtudes e na racionalidade do planejamento e a confiança nos critérios do órgão planejador, seja este um homem, um grupo — o Comitê Central de Planejamento do exemplo acima — ou, ainda, na capacidade do todo social de levar àquele órgão as suas expectativas, os seus objetivos, as suas prioridades, num contexto de solidariedade social. Mais, porém, do que uma crença *positiva*, isto é, nas virtudes e possibilidades do planejamento, existe uma crença *negativa*, ou seja, uma descrença no outro critério alternativo de organização econômica, fundado na liberdade e na autonomia das decisões tomadas descentralizadamente, um te-

mor de as prioridades *sociais* do Estado serem suplantadas pelas prioridades de lucro do empresariado e outros sentimentos ou posições ideológicas análogas.

Aceno histórico – Em muitos casos, o critério da autoridade tem sido aplicado como forma de preservar a pureza de antigos hábitos e modos de vida, numa tentativa, por assim dizer, desesperada de reerguer o edifício tradicional desabado pelo solapamento dos seus alicerces. Em outros, com o intuito de preservar algo dos antigos costumes, para inserir os em novo quadro cultural ou religioso. Este parece ter sido o caso do sistema de autoridade implantado pelos jesuítas nos territórios das Missões, os quais compreendiam partes do Brasil meridional, da Argentina setentrional e do Paraguai. Nas chamadas reduções jesuíticas, os índios eram recolhidos, com vista a subtraí-los à preagem escravagista e às más influências dos colonizadores brancos que então viviam um mercantilismo predatório. A idéia era criar uma quase autarquia com um regime de produção conduzido centralizadamente pelos religiosos, dentro de rígidos padrões de produção e de distribuição.

Historicamente, encontram-se muitos desses sistemas, nos quais o toque de autoridade é altamente pronunciado. O próprio mercantilismo apresenta nitidamente essa característica, sobretudo nos empreendimentos industriais e marítimos, nos quais a autorização real e a associação ao monarca eram requisitos essenciais à sua viabilidade. Ainda na Idade Média, a economia dentro dos feudos tinha conotação autoritária inconteste, com o senhor feudal determinando, pelo menos, as linhas mestras do que, como e para quem produzir. Aliás, na Antiguidade e no período medieval a simbiose tradição-autoridade era freqüente, inclusive fora da Europa, como por exemplo no Japão até 1867 e em outros países asiáticos.

No entanto, a tentativa histórica mais marcante de instituição de um regime de autoridade deu-se no início do século passado com a revolução russa de 1917 e a expansão da sua linha doutrinária pela Europa Oriental e pelos países asiáticos, – caso da China, bem como em Cuba. Muito embora dissociados da ideologia soviética, vários regimes militares instalados na América Latina acentuaram pronunciadamente, o grau de centralização nas decisões econômicas.

Obviamente, os vários regimes concretamente implantados em países tão diversos apresentaram desvios substanciais em relação ao

modelo acima sucintamente descrito. Aliás não poderia ser diferente, pois, como sabido, o modelo não passa de uma simplificação drástica da realidade e não se poderia esperar vê-lo funcionar na sua inteireza lógica em qualquer situação concreta. Possivelmente o país que dele se aproximou e mais fielmente se propôs segui-lo tenha sido a Albânia durante o período de 1947/1990, inclusive quanto à aplicação do conceito de valor trabalho.

Não vem a talho, dentro do escopo deste livro, um estudo mais detalhado do funcionamento efetivo das várias modalidades de centralização nas diferentes nações onde se pretendeu aplicá-la, mesmo porque elas estão em fase de superação, transformando-se rapidamente num processo cujo exame é incabível neste passo.

Um caso curioso, digno de nota, foi o da Alemanha nazista no período imediatamente anterior à guerra e durante a mesma. Lá, as principais instituições da economia descentralizada – a propriedade e o contrato – foram mantidas, mas apenas formalmente. No entanto, eram tão fortes o poder e a pressão do Estado alemão da época que o regime econômico foi, de fato, centralizado e, apenas aparentemente, os empresários e administradores privados tomavam as decisões. Estas vinham de cima, do poder político, de sorte a fazer dos administradores privados verdadeiros delegados compulsórios daquele.

Tal situação, no entanto, somente ocorreu em caráter transitório, pois, vencida a fase bélica e admitindo-se, apenas para argumentar, tivesse o nazismo sobrevivido, das duas uma: ou a centralização continuaria e, mais cedo ou mais tarde, o Estado alemão se tornaria efetiva e formalmente o proprietário de todas aquelas fábricas e demais unidades de produção, coletivizando-as não apenas de fato; ou então relaxaria a sua presença e nesse caso o regime deixaria de ser centralizado ou, pelo menos, tão centralizado.

Outra experiência, agora em sentido contrário, foi levada a efeito na antiga Iugoslávia entre as décadas de 70 e 80. Consistiu na implantação do chamado *socialismo de mercado*, ou seja, um regime no qual não havia propriedade privada dos meios de produção, sendo as fábricas, oficinas, empresas comerciais e agrícolas de propriedade de entes coletivos, basicamente do tipo cooperativa ou associação. No entanto, tais entes tinham por objetivo o lucro e ofereciam e compravam bens a preços livremente estabelecidos entre eles, portanto dentro de um tipo de

operação muito próximo ao de um mercado. Dada a excepcionalidade dessa situação, ela foge ao escopo deste livro. Mas é oportuno mencionar que muitos autores desenvolveram modelos tendo como base esse tipo de organização econômica, sustentando não ser a propriedade privada uma condição essencial ao mercado. A observação a ser feita é que à medida que aqueles entes se tornassem muito grandes, eles se transformariam numa grande organização burocrática que faria as vezes do Estado, tornando sem sentido o conceito de propriedade. Por outro lado, caso os entes fossem excessivamente pequenos, na prática estar-se-ia reintroduzindo o conteúdo da propriedade privada.

5.4 O sistema de autonomia ↗

Contrariamente ao anterior, este modelo tem como característica básica não a coincidência, mas a separação total dos planos decisórios político e econômico, ou seja, enquanto o Estado circunscreve-se ao primeiro deles, as decisões econômicas, próprias do segundo, estarão entregues aos particulares, aos cidadãos, quer agindo individualmente, quer atuando agrupadamente, como famílias, associações, sociedades, cooperativas, sindicatos e quaisquer outros entes coletivos. E, para esse fim, cada uma dessas pessoas ou entidades constitui-se num centro decisório independente ou autônomo, sendo genericamente chamadas de agentes econômicos. Daí o nome *sistema de autonomia* ou *descentralizado*, porque as decisões são deixadas à autonomia da vontade de cada agente, estando por eles disseminadas e, portanto, descentralizadas em relação ao poder político.

Note-se serem as decisões *descentralizadas* e não *delegadas* como no modelo anteriormente apresentado, pois a delegação pressupõe âmbito muito estreito para a sua atuação e, além do mais, pode ser concedida ou retirada a bel prazer do ente delegante. A descentralização, pelo contrário, pressupõe autonomia da vontade e, mais do que isso, fonte própria e originária de poder decisório, o qual, portanto, não é concedido por quem quer que seja, mas advém da própria concepção do sistema e da estruturação das instituições a ele conaturais, entre estas, é claro, a propriedade privada de todos os bens, tanto de consumo quanto de produção, pois sem ela e sem a liberdade de contratar, os agentes econômicos não teriam como direcioná-los a seus pontos de aplicação.

O pressuposto psicológico-comportamental – Antes, porém, de se proceder à análise de como um modelo descentralizado enfrenta as três questões – síntese do problema econômico –, cabe pôr em realce o elemento psicológico-comportamental que responde pela sua operacionalidade, vale dizer, pela possibilidade mesma de ele, sistema, dar conta da sua missão, o que à primeira vista pareceria impossível, dada a dispersão dos centros decisórios, tornando aparentemente impraticável uma efetiva coordenação entre eles.

A superação da dificuldade reside no pressuposto do espírito hedonista adotado como suporte para o processo de tomada de decisões por parte de todos os agentes econômicos. O hedonismo nada mais vem a ser do que uma atitude segundo a qual o homem visa sempre a maximizar os resultados de suas ações e iniciativas. Assim, se ele se impuser um regime de oito horas diárias de atividade, ele as dirigirá de modo a obter o máximo de retribuição ou de remuneração por aquelas horas. Ou, dito de outra maneira, se ele fixar uma dada remuneração ou rendimento mensal que o atenda, ele dedicará para produzi-lo o menor número de horas ou o menor esforço possível, desde que compatível com a remuneração previamente fixada. Vê-se, pois, que o hedonismo corresponde, grosso modo, àquilo conhecido popularmente como a lei do menor esforço.

A respeito do hedonismo cabem duas observações. Quando se fala em retribuição ou remuneração, elas não precisam necessariamente ser monetárias ou quantitativas. Assim, alguém poderá perfeitamente optar por uma remuneração menor em termos quantitativos, mas exercer uma atividade que lhe proporcione prazer ou lhe permita desfrutar melhor qualidade de vida. A esse prazer ou a essa qualidade de vida dá-se o nome de *remunerações não pecuniárias*. Em segundo lugar, muito embora o hedonismo possa se aproximar do egoísmo, não chega a se confundir com ele. O fato de alguém procurar maximizar os resultados da sua atividade não o impede de considerar e respeitar as necessidades e os direitos dos demais. Tal desrespeito, esse sim, caracterizaria o egoísmo. Num mundo caracterizado pela escassez de recursos, o hedonismo, também chamado de *Lei da Maximização dos Resultados* corresponde, em sua essência, a uma atitude de racionalidade, pois se a capacidade produtiva de cada um e o suprimento dos fatores de produção aos quais se aplicará aquela capacidade são, ambos, por natureza limitados, nada mais racional do que tentar obter deles o mais alto retorno. Isto vale, inclusive, para

obras de caráter filantrópico. Se com uma melhor organização de recursos poder ser construída uma creche para cem crianças, por que construí-la apenas para cinquenta? Onde, mais uma vez, ele não se confunde com egoísmo.

Pois bem, com base no pressuposto hedonista, os economistas clássicos que escreveram entre o fim do século XVIII e meados do XIX criaram a figura ou o estereótipo do *homo oeconomicus*, aquele cujo comportamento se pautaria pela referida lei da maximização. Porém, comportamento onde? Em que local? Esse seria um local ideal – ou virtual – chamado mercado, no qual as forças econômicas representativas do desejo dos agentes de permutarem bens e de negociar sobre eles se manifestariam via preços relativos a eles atribuídos pelo mesmo mercado, uma entidade abstrata, mas de ação efetiva, ao propiciar a interação entre forças de oferta e de procura.

No fundo, o mercado vem a ser um conjunto de instituições a permitir aquela interação entre oferta e procura da qual surgirão de forma espontânea, impessoal e objetiva os preços de cada produto e de cada serviço. E esses preços aferíveis por todos os agentes econômicos – operadores do mercado – os levarão a decidir corretamente quanto ao uso dos mesmos bens e serviços, porque todos estarão pautando aquelas decisões por um padrão ou diapasão comum: o hedonismo, provindo deles próprios.

O hedonismo plantado na mente de cada homem ou entidade – os agentes econômicos – funciona como um verdadeiro comando, fazendo as vezes do plano num sistema de autoridade. A diferença é que naquele sistema o comando derivado do plano é externo, ao passo que no sistema de autonomia o comando é interno, íntimo, e deriva do raciocínio hedonista instalado na cabeça de cada agente decisor. Portanto, ao invés de obedecer como um autômato às exigências do plano no modelo descentralizado, o agente econômico obedece, também como autômato, aos ditames do hedonismo.

Feita esta digressão necessária sobre o pressuposto hedonista, podemos passar a ver como o sistema de autonomia oferece uma resposta às três clássicas questões.

O que produzir – O mercado funcionando a contento *comunica* simultaneamente a todos os agentes econômicos os preços vigentes. E com base nesses preços os produtores tenderão a encaminhar fatores de produção para gerar bens e serviços que maximizem a retribuição do seu

trabalho e os recursos por eles destinados àquela atividade produtora. Mas o que vem a ser esta retribuição máxima? Ela resulta de uma subtração de dois valores: a receita potencial gerada pela venda no mercado de bens produzidos menos os custos a serem incorridos com essa produção. A esta diferença chama-se *lucro*, que é a remuneração própria de quem se disponha a conduzir o processo produtivo, assumindo-lhe os correspondentes riscos, que são, em suma, os empresários.

Mas, sempre em virtude do comando hedonista, *embutido* na mente de todos eles, a rigor a decisão sobre o que produzir não é tomada pelos empresários-produtores, mas sim pela massa da população, constituída, em última análise, por consumidores. Com efeito, são as preferências dos consumidores que os levam a se movimentar no mercado para manifestá-las na procura pelos bens, aumentando-a ou diminuindo-a em função do que estejam preferindo a cada momento. E são esses movimentos dos consumidores que fazem os preços subirem ou baixarem, sinalizando aos empresários produtores onde aplicar o seu esforço e os seus fatores de produção. Os consumidores, dispondo-se a pagar preços maiores pelos bens por eles desejados, num certo sentido *votam* pela produção dos mesmos. E a esse *voto* estarão obedientes os produtores não porque queiram satisfazer os anseios dos primeiros mas porque hedonisticamente procuram maximizar seus lucros.

A palavra *lucro* traz à mente o fato de ele depender de dois elementos: o preço de cada produto, que, multiplicado pelo número de unidades vendidas, dará a receita e o custo de produção, o qual nada mais vem a ser do que os preços dos respectivos fatores ou insumos.

Sinteticamente:

$$L = R - C$$

onde L é lucro, R a receita e C o custo.

Claramente, de nada adiantará um produtor inclinar-se pela produção de um dado artigo cujo preço pareça convidativo, se o custo para produzi-lo igualar ou superar a receita trazida pela sua venda. Logo, o *voto* dos consumidores é *qualificado*, isto é, quando eles quiserem ter o bem à sua disposição deverão estar dispostos a pagar um preço capaz de cobrir todos os custos de produção e ainda remunerar o empresário produ-

tor com um lucro tido como razoável, a fim de induzi-lo a manter a sua atividade. Sobre o conceito de lucro razoável falar-se-á depois. Portanto, o *voto* do consumidor, vale dizer, o sinal por ele emitido, via mercado, tem o condão de indicar o quanto ele valoriza o bem que se dispõe a adquirir mais do que valoriza os bens de produção nele *insumidos*. É nessa conversão de bens menos valorizados pela comunidade (bens de produção) em bens mais valorizados (bens finais de consumo) que consiste a atividade dos produtores, guiada unicamente pela evolução dos preços relativos formados no mercado, preços que, como visto no Capítulo 2, refletem o consenso social quanto à utilidade e à escassez de cada bem.

Mas, como é evidente, a *eleição* procedida via mercado é também *qualificada* por uma segunda razão: a de que os *votantes* não dispõem todos do mesmo número de *cédulas*. Alguns as têm em número muito maior. E, no caso, a expressão *cédulas* pode ser usada nos dois sentidos: como *cédulas* eleitorais e como *cédulas* monetárias ou pecuniárias, representando, em uma palavra, *dinheiro*. Ou seja, a *eleição* via mercado não é igualitária; ela é ponderada pelo diferente poder aquisitivo dos *votantes*.

Esse o mecanismo pelo qual no sistema de autonomia é dada resposta à pergunta *o que produzir*. Quem decide é a massa da população consumidora, mas quem implementa a decisão é o conjunto dos detentores de fatores de produção: os produtores, seja de bens materiais seja de serviços, respondendo automática e racionalmente ao *voto* dos primeiros. Tal decisão — tanto a do consumidor hedonista em busca de maximizar a sua utilidade ou satisfação, quanto a do produtor ávido por maximizar o seu lucro — pauta-se pelo estreito interesse individual de cada um. Mas, ao tomá-la, acabam, involuntariamente, atendendo ao interesse geral da comunidade. Sim, porque ao optarem pela produção de artigos de maior valor em relação aos respectivos custos de os produzir estarão oferecendo ao mercado bens cujos preços são mais caros. Mas os bens mais *caros* são, também, os bens mais *raros*, isto é, aqueles que mais fazem falta à comunidade. Logo, ao produzi-los, estarão contribuindo para lhes reduzir a *raridade* ou a escassez, indo, pois, ao encontro dos desejos da mesma comunidade.

Como produzir — O mecanismo de atendimento das necessidades dos consumidores, acima descrito, já deixou entrever o processo de es-

colha dos meios e formas de produção dentro do mesmo critério de autonomia. Claramente, o produtor que ao optar por um dado produto final a oferecer ao mercado age como um *altista*, isto é, conta com o alto preço para o mesmo. Já, ao escolher os fatores para a sua produção passa a ser um *baixista*, ou seja, procurará se utilizar daqueles de menor preço, quer máquinas, quer trabalho, quer matérias-primas, e assim por diante. Mas esta procura por insumos baratos tem um freio ou um limite: a qualidade do produto exigida pelo mercado. Como parece óbvio, um vinicultor, conhecido pelo alto padrão dos seus vinhos, não irá adquirir ou produzir uvas ordinárias para fazê-lo. Irá, porém, escolher as mais baratas, dentro do nível exigido pela excelência do seu produto. As autopças para um carro de luxo não serão tão baratas quanto as aplicáveis a um automóvel popular. Mesmo porque — e é bom ter isso sempre presente —, quando se fala em *bem* ou *produto*, ele é identificado não apenas pela sua aparência externa ou pelos serviços que presta, mas pelos seus requisitos qualitativos demandados pelo segmento de mercado próprio. Assim, cada vinho de cada região demarcada é um produto diferente do outro. Idem quanto ao automóvel. Muito embora ambos respondam pelo mesmo nome de vinho ou de automóvel, o carro *fuori serie* não é o mesmo produto gerado pelas linhas populares de montagem. Cada um desses produtos é diferente porque tem um mercado também diferente, e daí o conceito de mercado relevante, crucial para a legislação *antitruste*. Fixado, porém, o padrão de qualidade, a procura do produtor se orientará para os insumos de menor preço. E aí vale o mesmo raciocínio: os insumos de menor preço são os mais abundantes; logo, ao optar por eles o produtor hedonista estará preservando os fatores mais *raros*, os mais *caros*. E dessa maneira selecionar-se-ão os componentes a entrar na composição de toda a produção de um país.

A compreensão exata da mecânica de funcionamento do modelo em foco revelará atuar, em última análise, como uma espécie de aparelho reciclador, pois faz a reciclagem do interesse individual, estreitamente concebido, de cada operador do mercado, transformando-o no interesse geral de toda a coletividade para a qual será favorável a produção do maior volume possível de bens mais escassos com o emprego do menor volume possível de bens também escassos. O mercado, além de realizar a reciclagem supra-indicada, asseguraria, ao fazê-lo, a mais perfeita racionalidade na administração de recursos escassos, ao pre-

servar, em função de seu alto preço os mais raros e ao utilizar mais largamente os mais abundantes.

Adam Smith, em sua obra clássica já aqui mencionada (*The wealth of nations*), utilizou-se para descrever esse mecanismo de uma imagem que fez fortuna: a *da mão invisível*. Segundo ele, no mercado, uma espécie de *mão invisível* guiaria os seus operadores para as aplicações mais corretas de recursos, correção essa que eles, movidos apenas pelo espírito hedonista, não conseguiam discernir ou não procurariam conscientemente alcançar, mas para cujo resultado favorável contribuíam, à sua própria revelia.

Para quem produzir – Esta última e delicada questão, num sistema puro de autonomia, encontra o seu encaminhamento óbvio e lógico pelo simples modo de operar do mercado. Este faz com que a cada bem seja atribuído um preço, pelo próprio mercado, vale dizer, pela comunidade dos produtores e dos consumidores. Ora, como já visto, é conatural ao sistema a propriedade privada de todos os bens, materiais ou imateriais, os quais no processo produtivo serão vendidos, trocados, arrendados, alugados, cedidos, negociados, enfim, como fatores de produção ou como bens finais. Ora, se cada bem tem um titular, cada titular derivará a sua renda do preço alcançado pelos seus bens no mercado. Nessas condições, cada fator trará para o seu dono a remuneração correspondente ao preço por ele obtido no mercado. E, assim, quem for dono de um fator ou de um bem final altamente valorizado pelo mercado terá uma alta remuneração e um alto nível de renda. Será, pois, uma pessoa rica. Contrariamente, quem for titular de um fator ou bem final pouco valorizado, pela sua abundância, dele derivará proventos muito parcos e será uma pessoa pobre. O mercado, portanto, comanda não apenas a produção e o consumo de bens, mas a sua própria distribuição pelos membros da comunidade.

A riqueza ou a pobreza numa economia como a acima descrita não tem nada a ver com a relevância ou a contribuição de cada membro da comunidade ao bem-estar da mesma, se essa relevância for medida por critérios outros que não os de mercado. Um grande artista, cientista ou empresário, cuja arte ou a ciência ou os produtos não tiverem tido boa receptividade pelo mercado poderão morrer miseráveis num asilo de indigentes. Contrariamente, um médico *clown* ou um produtor de bugangas, desde que aceitos pelo mercado, chegarão rapidamente à fortuna.

O titular apenas de sua força de trabalho, destituído este trabalho de maior qualificação, fará jus, se tanto, a um salário mínimo ou até menos. O técnico especializado em qualquer área, inclusive no esporte profissional, ganhará dezenas ou centenas de vezes mais. O mesmo se diga dos bens integrantes do patrimônio de qualquer pessoa ou entidade. O seu valor pode variar conforme sejam reputados os produtos ou serviços que eles permitam gerar, como por exemplo, prédios, terras, equipamentos, fábricas ou mesmo bens imateriais, como patentes de invenção ou direitos autorais.

Está, assim, apresentado o sistema de autonomia ou descentralizado em suas linhas mestras e ideais. Ele se apóia e opera com base no funcionamento dessa entidade abstrata, mas efetiva, chamada mercado, no fundo um conjunto de instituições aptas a lhe dar funcionalidade. Por essa razão, ele é também conhecido como sistema de mercado. Portanto, sistema de autonomia, descentralizado ou de mercado podem ser tomadas como expressões sinônimas, além de sistema liberal ou liberalismo, à medida que, se procure realmente manter tão separados e disjuntos quanto possível os planos decisórios político e econômico. Sabe-se ser impossível, na prática, e mesmo conceitualmente, tal separação em termos absolutos, pois a simples existência de um Estado – plano político – implica pelo menos uma intersecção entre aquele plano e o econômico, já que o Estado somente poderá se manter e desempenhar suas funções se retirar das atividades produtivas uma parcela do que foi produzido. Isto ele o faz sob a forma de tributos. E a simples cobrança de tais tributos não é neutra. Conforme seja feita, alterará as condições do mercado, por exemplo, adicionando custos a determinadas atividades.

Controle – O controle no sistema descentralizado faz-se também de maneira pessoal e automática. O produtor ineficiente, cujas decisões discrepem do padrão racional do mercado, ou por interpretar mal os seus sinais, ou por combinar mal os fatores de produção, sofrerá uma punição imanente, acumulando prejuízos que acabarão por expulsá-lo do mesmo mercado por bem, pela simples cessação de sua atividade, ou por mal, via falência, com possível perda de boa parte de seus bens.

O mercado como sistema – É importante notar que uma coisa é o mercado e outra o sistema de mercado. O primeiro sempre existiu e sempre existirá, ainda quando sob a forma de meros enclaves inseridos em

meio a outros sistemas. É o que se disse acima das feiras medievais que funcionavam à ilharga de um sistema de fortes traços tradicionais. O mais centralizado dos regimes não impedirá a existência de trocas continuadas de produtos em certos círculos ou locais e, portanto, de mercados atuantes. O mercado significa troca e sob este aspecto é instintivo no homem e nas sociedades. Outra coisa, porém, é o mercado como sistema, porque aí se faz repousar sobre ele todo o intrincado processo de coordenação e de controle das atividades econômicas. Essa foi a grande inovação trazida pelos liberais do século XVIII, particularmente a partir da obra de Adam Smith acima referida. A implantação concreta desse sistema será objeto do próximo capítulo, razão pela qual não constará aqui o *Aceno Histórico* a seu respeito.

SÍNTESE E CONCLUSÕES

- 1) À situação vivida por toda e qualquer sociedade de limitação de recursos para o atendimento de necessidades sem limite previsível de crescimento dá-se o nome de problema econômico.
- 2) O problema econômico pode ser sintetizado por três questões básicas: O que, Como e Para quem Produzir.
- 3) Para enfrentar o seu problema econômico, as sociedades organizam-se institucionalmente, ou seja, estabelecem um conjunto orgânico de instituições, por meio das quais ocorrerá um processo coerente e concatenado de decisões sobre a utilização dos seus recursos escassos e, ademais, se realizará o controle daquelas decisões. A tal conjunto de instituições dá-se o nome de sistema econômico.
- 4) Para que haja a pretendida consistência no processo decisório, alguns critérios fundamentais devem ser adotados como princípios informadores, próprios a cada sistema econômico.
- 5) Três são os critérios básicos de organização econômica: a tradição, a autoridade e a autonomia. Podem-se imaginar, portanto, três modelos básicos para os sistemas econômicos, cada um deles atuando em função exclusiva de um daqueles três critérios.
- 6) Tem-se assim o modelo da tradição, o modelo da autoridade e o modelo da autonomia, cada um deles baseado em diferentes pressupostos psicológico-comportamentais, os quais dão origem também a diferentes mecanismos de funcionamento pelos quais operam.

- 7) O pressuposto psicológico-comportamental do Sistema de Tradição é a adesão a um conjunto bastante amplo de valores de índole mágico-religiosa.
- 8) O pressuposto do sistema de autoridade é a crença na capacidade de previsão e de execução dos órgãos centrais de direção da economia e, negativamente, a descrença nas virtudes do sistema alternativo, de autonomia.
- 9) O sistema de autonomia tem como pressuposto a crença na capacidade coordenadora do mercado e o princípio hedonista.
- 10) A vivência concreta dos vários povos mostra que historicamente têm havido combinações em proporções diversas desses três modelos, originando-se famílias de sistemas, conforme a predominância de cada um daqueles modelos no conjunto institucional de cada país em épocas determinadas.

BIBLIOGRAFIA BÁSICA

- DEMBINSKI, P. H. *Les économies planifiées*. Paris, 1988.
- GROSSMAN, G. *Economic systems*. Englewood Cliffs, 1974.
- HALM, G. N. *Sistemas econômicos - Análise comparativa*. Trad. Lisboa, 1966.
- HEILBRONER, R. L. *A formação da sociedade econômica*. Trad. Rio de Janeiro, 1984, Caps. 1 a 3.
- LAJUGIE, J. *Os sistemas econômicos*. Trad. São Paulo, 1985.
- LANDAUER, C. *Sistemas econômicos contemporâneos*. Trad. Rio de Janeiro, 1996, 2 v.
- LEEMAN, W. A. *Capitalism, market socialism and central planning*. Boston, 1963.

6

A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE AUTONOMIA - UM ENFOQUE HISTÓRICO

SUMÁRIO: 6.1 Considerações introdutórias - 6.2 A formação da doutrina liberal - 6.3 Quatro acontecimentos notáveis num mesmo ano - 6.4 Fundamentos jurídicos do sistema: 6.4.1 O movimento constitucionalista; 6.4.2 A codificação do Direito privado - Síntese e conclusões - Bibliografia básica.

6.1 Considerações introdutórias

No presente capítulo haverá uma mudança radical no enfoque até agora adotado, ou seja, estaremos abandonando, por enquanto, a pura análise dos sistemas econômicos, baseada em modelos estereotipados e supersimplificados para fazermos uma incursão histórica. É como se, após um vôo pela estratosfera, o avião mergulhasse abruptamente para compreender a terra, num de seus momentos mais desafiantes e de maior efervescência em termos de idéias e de realizações. Esse momento é o fim do século XVIII, um período rico sob todos os aspectos, mas sobretudo pelo grande salto mental e cultural dado pelo homem do Ocidente, quando superou hábitos e crenças ancestrais, para lançar as bases de uma nova sociedade, deixando para trás aquilo que os franceses com muita propriedade chamaram de *Ancien Régime*, caracterizado pelo absolutismo real, visto como direito divino, pelo jugo de corpos ditos intermediários - como as corporações de ofícios -, sobreposição e mal definição de direitos, poder eclesiástico, privilégios diversos de origem feudal, submissão da atividade econômica a interesses do monarca ou da nobreza, donde o mercantilismo em suas várias formas.

Isto ocorreu no chamado mundo ocidental, o qual compreende a Europa Ocidental, os Estados Unidos e demais países americanos que gradualmente foram se separando das respectivas metrópoles européias. Com o tempo, outras nações situadas fora do ecúmeno geográfico oci-

dental passaram a acolher as linhas básicas do sistema, como o Japão (a partir de 1867), a Austrália, a África do Sul e, na segunda metade do último século, os chamados tigres asiáticos.

6.2 A formação da doutrina liberal

Desde fins do século XVII começam a surgir na Europa ocidental correntes de pensamento, a princípio tênues, voltadas não apenas a enaltecer o ideal de liberdade e, conseqüentemente, a contestar o poder absoluto dos monarcas, mas empenhadas igualmente em discutir a idéia de liberdade, procurando dar-lhe contornos e condições de operacionalidade, ou seja, ensaiando formas e meios pelos quais fosse possível organizar uma sociedade, apta a pautar o seu funcionamento segundo os ditames e exigências da liberdade.

Em grande parte aquelas correntes desenvolveram-se no campo da ciência política e ganharam ímpeto a partir de meados do século XVIII, reforçando-se com as idéias que lastream a Revolução Gloriosa na Inglaterra, o iluminismo e o movimento enciclopedista na França.

Operacionalizar a liberdade como fundamento para a organização do Estado implicou superar e eliminar uma série de crenças e de peias que tolhiam o homem e as suas iniciativas. Implicou, sobretudo, um voto de confiança no discernimento dele, homem, visto como senhor do seu destino e construtor de sua felicidade na terra, sem que o soberano, o Estado, a Igreja ou organizações diversas a que estivesse compulsoriamente atado viessem a lhe determinar o caminho a seguir. Daí o culto não apenas à liberdade, mas ao seu corolário lógico, o racionalismo, ou seja, a capacidade de realizar opções ditadas não pela religião, pela magia, ou pela tradição, mas por critérios decorrentes de uma visão científica do mundo ou pelo menos embasada numa observação metódica e objetiva dos fatos, quer da vida natural quer da vida social. Denso de simbolismo, nesse sentido, o ato dos revolucionários franceses de entronizar na catedral de Notre Dame o culto à deusa Razão.

Desde a era moderna, as ciências naturais já haviam se desligado da filosofia. O mesmo passa a suceder nos albores da era contemporânea com relação às ciências sociais, tais como a política, a economia e, um pouco depois, a sociologia e a psicologia social. Com tal independência elas estavam prontas para a sua tarefa de operacionalização da liberdade,

via racionalismo e iluminismo e de elaboração dos modelos de organização social, no campo político, como o da separação e especialização dos poderes de Montesquieu e o da distinção dos dois tipos de liberdade, feita por Rousseau, fulcro do conceito de democracia representativa.

Do outro lado do canal da Mancha, desenvolve-se na Inglaterra a doutrina utilitarista, com base nas contribuições, entre outros, de David Hume, James Mill, e Jeremy Bentham. Em síntese extremamente apertada, o utilitarismo – ligado ao hedonismo – sustenta que os atos humanos não devem ser julgados e justificados moralmente apenas pelas suas intenções, mas também por seus resultados e conseqüências práticas, desde que não nocivos em si. Em outras palavras, certas tendências da natureza humana, como a ambição, o desejo de desfrutar dos bens do mundo, a procura por ascensão social, devidamente canalizadas poderiam levar a resultados *úteis* a todos. Acreditavam os utilitaristas – e Smith desenvolveu bastante este tema – na possibilidade de harmonia de interesses, desde que elaboradas as instituições próprias ao seu adequado equacionamento.

A todos estes suportes intelectuais somam-se contribuições vindas de outros países e sobretudo dos Estados Unidos, onde fervilhavam as idéias voltadas a dar conteúdo eficaz à independência pela qual trabalhavam os líderes das treze colônias. Eram disseminadas sobretudo pelas páginas da famosa publicação *O Federalista*, as quais acolhi- am as contribuições dos melhores cérebros pensantes da época em termos de organização do Estado.

A convergência de todas essas linhas de pensamento levou à consagração daqueles dois valores que passaram a marcar fundamentalmente a cultura ocidental a partir da segunda metade do século XVIII: a liberdade e a racionalidade. No entanto, é a partir do último quarto do século que começam a se dar os acontecimentos cujas repercussões foram de tal monta a ponto de decretarem o fim de uma era e o início de outra. Passa-se, assim, da Idade Moderna para a Contemporânea, na qual ainda vivemos. E, apesar de o mundo de hoje se afigurar extremamente distante e diferente do daquela época, não existe dúvida quanto a provirem todas as enormes transformações dos últimos duzentos anos da matriz cultural gerada pela grande revolução que tem como marco inicial e significativo o ano de 1776, justamente quando se iniciava o último quartel do chamado Século das Luzes, já, então, amadurecido para assistir à eclosão da revolução francesa.

6.3 Quatro acontecimentos notáveis num mesmo ano

É interessante notar a coincidência histórica representada por quatro eventos de excepcional importância em quatro campos distintos, a saber: na Política, na Economia, no Direito e na Tecnologia, todos ocorridos em 1776.

Na Política – Dá-se naquele ano a independência americana, surgindo *ex novo*, pela primeira vez na História, uma nação inteiramente fundada nos princípios da liberdade, com organização política e econômica próprias para tanto, mediante instituições adequadamente moldadas, para o fim de operacionalizar a sua vivência, fazendo-a harmonizar-se com os demais valores sociais.

Na Economia – 1776 vê aparecer o livro de Adam Smith, já diversas vezes citado. Com ele lançam-se os fundamentos da ciência econômica, para torná-la inteiramente independente de outras ordens de conhecimento, como o filosófico e o teológico. Definiu-se o seu objeto e a sua metodologia, mas, muito mais do que isso – e este aspecto é muito importante –, o livro veio a trazer para os liberais políticos o ingrediente que lhes faltava para fecharem por completo toda a organização social tendo como fulcro da liberdade. O liberalismo político, tão desenvolvido pelas correntes citadas, não teria sentido concreto se dissociado da liberdade econômica, pois o homem não vive ou não vivencia no dia a dia de sua existência os grandes embates políticos, mas sim exerce a tarefa diuturna de prover o atendimento de suas necessidades, pela administração de recursos escassos. Portanto, a liberdade política teria de encontrar para se tornar plenamente eficaz o seu complemento necessário, a liberdade econômica.

Adam Smith, por sinal, um professor de filosofia moral, encontrou o elo entre uma e outra e, na sua obra, demonstrou a possibilidade de se organizar a vida econômica deixando a cada um – descentralizadamente – a tarefa de tomar as decisões próprias à utilização dos recursos escassos da sociedade. Com base na filosofia utilitarista, vislumbrou o mecanismo recíclador do mercado, apto a transformar o mesquinho interesse individual de cada um dos seus operadores no interesse geral de todos, sob a ação daquilo que apelidou de *a mão invisível*. Esta levaria os bens escassos aos seus pontos ótimos de aplicação, garantindo à comunidade o direito de escolher, mediante a operação do sistema de preços, os pro-

ditos e serviços dos quais desejasse usufruir, materializando a harmonia dos interesses. Fulcro do otimismo liberal, aliás, não compartilhado por todos os seus seguidores, a obra de Smith daria origem a toda uma série de receitas e recomendações panfletárias sobre a liberdade de comércio e indústria, sintetizadas nas célebres palavras de Du Pont de Nemours: "*laissez faire, laissez passer*", o grande *slogan* liberalista.

Em suma, Smith construiu a ponte entre o liberalismo político e o econômico ao demonstrar a viabilidade do sistema de mercado ou de autonomia. Tal fato também marcou de maneira especial a ciência econômica durante os seus primeiros tempos, juntando-a a uma particular ideologia – a liberal –, que talvez tenha dificultado o seu progresso em outros sentidos e atrasado a sua percepção de algumas consequências adversas do sistema, o que basicamente veio a se dar com a obra de Karl Marx quase um século mais tarde. Mas sobre esses aspectos, falar-se-á no Capítulo 7. O que importa agora é perceber como aquele livro fundamental de Smith e a obra de seus seguidores – David Ricardo, Thomas Malthus, Jean-Baptiste Say, Stuart Mill e tantos outros – consolidaram as bases doutrinárias do liberalismo econômico, que por cerca de 150 anos foi visto como inseparável do liberalismo político e do próprio sistema democrático, com fortíssimas repercussões sobre o Direito, como se verá.

No Direito – O terceiro fato de especial importância, ocorrido em 1776, situa-se no campo jurídico. Naquele ano, na França, editou-se, por obra do ministro Turgot, o *Décret d'Allarde*, pelo qual foram extintas as corporações de ofício, estabelecendo-se a liberdade de todo o cidadão de exercer a profissão de sua escolha sem a necessidade de estar filiado a qualquer tipo de organização ou entidade nem de ser por ela licenciado. O *Décret d'Allarde* constitui um marco jurídico no campo da ordenação da economia. Posteriormente revogado, foi restabelecido em 1791 pela Lei Le Chapelier.

Na Tecnologia – Finalmente, no campo da tecnologia, Robert Fulton, nos Estados Unidos, ainda no mesmo ano, conseguiu aplicar o princípio da máquina a vapor, descoberto por Watt anos antes, à movimentação de teares, iniciando, assim, a mecanização da indústria têxtil. Deu um passo decisivo, sem o saber, a chamada revolução industrial, até hoje em curso. Ela nada mais veio a ser do que um processo contínuo de aplicação do conhecimento científico às atividades produtoras. Por meio dela, a

indústria sobretudo, mas também a agricultura, o comércio, os transportes e, mais recentemente, os serviços vão absorvendo o chamado *know-how* isto é, o *saber como*, derivado do *know-why*, o *saber por que*, próprio do conhecimento científico.

É ocioso pôr em realce o quanto as relações de produção e as próprias relações sociais como um todo se transformaram com a revolução tecnológica. Ela decretou o fim do artesanato e gerou o proletariado, entre tantas outras mudanças fundamentais na estrutura das sociedades, as quais acabaram se separando em sociedades industriais e não industriais, separação essa que, com o correr dos anos, acabou por se tornar um verdadeiro fosso. Mas o mais curioso é ter essa revolução solapado uma das bases mais sólidas sobre a qual se assentava toda a construção teórica da economia descentralizada ou de mercado, qual seja a da atomização desfeita, visto como um universo formado por inúmeras pequenas unidades em interação recíproca. Ora, a tecnologia, em infundável evolução, passou a exigir cada vez maiores e mais complexos equipamentos, o que, por sua vez, levou à redução do número daquelas unidades com a sua concentração. E esta implicava pelo menos algum poder de monopólio, incompatível com o princípio do livre mercado regido pela concorrência. Mas este aspecto, conhecido como uma falha estrutural do mercado, será analisado juntamente com outras falhas no capítulo seguinte.

Claramente, os eventos supradescritos, coincidentemente ocorridos em 1776, foram epifenômenos de todo um processo cuja continuidade assegurou-se, logo depois, com a promulgação da Constituição americana em 1787 e com a Revolução Francesa de 1789, seguidas pela independência das demais nações americanas a partir do século XIX e as reformas no resto da Europa.

6.4 Fundamentos jurídicos do sistema

Como já tantas vezes ressaltado, todo sistema econômico além do pressuposto psicológico-comportamental e da mecânica própria de funcionamento, que o definem como modelo, exige para a sua implantação concreta um conjunto de instituições detalhadamente trabalhadas e consistentes entre si. No caso da economia de mercado, a partir do último quartel do século XVIII, isso se deu segundo duas etapas sucessivas: o movimento constitucionalista e, logo após, o de codificação do Direito privado nos

países de tradição romano-germânica. Desenvolvimento paralelo, embora formalmente diverso, deu-se nos países de tradição anglo-saxônica.

6.4.1 O movimento constitucionalista

A primeira preocupação dos liberais foi, como não podia deixar de ser, a de estabelecer um pacto fundamental entre os cidadãos, de molde a lhes assegurar uma série de direitos tidos como fundamentais e inerentes à sua condição humana – os direitos do homem e do cidadão –, e, por outro lado, organizar o Estado, ao qual teriam eles, cidadãos, alienado determinadas faculdades em prol da coesão e sobrevivência do todo social.

Surgem, assim, com as constituições americana e francesa, as chamadas constituições clássicas ou liberais, também denominadas constituições garantias, logo mais disseminadas pela Europa e demais nações americanas.

O porquê desses epítetos é facilmente explicável. São clássicas pelo fato de terem corporificado e consolidado no mundo contemporâneo a idéia de constituição, projetando na vida das nações o modelo teórico do contrato social desenvolvido por Rousseau. São liberais não apenas por estarem inseridas e terem sido promulgadas na voragem de todo o movimento liberal, mas, muito mais do que isso, por terem representado o instrumento por excelência para a sua efetiva concretização. Finalmente, são constituições garantias, na feliz expressão do Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, porque destinadas a garantir os direitos e prerrogativas dos cidadãos frente ao Estado. Como o grande Leviafã, ele deveria ser contido e as constituições da época o faziam por duas formas, às quais correspondiam dois tomos distintos do seu conteúdo. Em primeiro lugar, ao dar ao Estado a sua estrutura, enfraqueciam-no pela adoção do modelo de Montesquieu, de divisão ou separação dos poderes na clássica trínomia: Legislativo, Executivo e Judiciário. Com essa divisão procurava-se impedir se apresentasse ele perante os cidadãos como um bloco monolítico encarnando um poder concentrado a ponto de lhe permitir fazer as leis, aplicá-las e julgar as alegadas transgressões. Em segundo lugar, mesmo enfraquecido por aquela divisão, o Estado via-se impedido de invadir a esfera privativa de cada cidadão, protegida pela barreira – transponível apenas em ocasiões muito especiais –, de seus direitos e garantias individuais, devidamente positivados.

Com isso, acreditava-se, o Estado estava domado ou sob controle. E, com essa contenção estatal estabeleceu-se uma distinção nítida e ampla entre o plano do político e o plano do econômico. De que maneira? A resposta é muito simples: pela omissão. Ou seja, as constituições clássicas não *politicizaram* a esfera do econômico. Não a alçaram explicitamente ao nível constitucional para lhe estabelecer esta ou aquela diretriz ou condição de funcionamento. Fizeram-no de maneira oblíqua ou até velada, pois ao limitarem drasticamente as investidas do Estado sobre a área própria aos particulares estavam, na realidade, assegurando a estes últimos todas as condições para movimentarem a seu bel prazer os bens de produção ou de consumo, pois entre aquelas prerrogativas individuais encontravam-se todas as necessárias para pôr em marcha os mercados: a propriedade, em termos virtualmente absolutos, e a liberdade de profissão e de contrato, vale dizer, de iniciativa econômica.

É interessante notar, entretanto, a falta de percepção durante um bom tempo quanto à estrutura econômica entranhada nas constituições liberais ou garantias. A preocupação em extremar e separar o quanto possível os planos de decisão política e econômica levou, durante um bom tempo, aquelas constituições a se apresentarem como *omissas* quanto à vida econômica, preocupando-se pura e simplesmente com a organização política da sociedade e a defesa dos direitos civis dos cidadãos. Tal crença era complementada por outra: a da existência de uma *ordem natural* a presidir todo esse diapasão de relações econômicas.

Dentre os eventos a influenciarem a grande opção liberal do último quartel do século XVIII é de se destacar aqueles ocorridos no campo das próprias descobertas científicas, pois estas produziram explicações para os fenômenos do mundo físico, cuja harmonia, equilíbrio e sincronização de movimentos, com base na analogia, acabaram sendo transportadas para o campo das relações sociais e econômicas. Com efeito, os empresários do fim do século XVIII estavam, evidentemente, interessados em divulgar uma base de argumentação científica para eliminar as últimas peias do feudalismo e do mercantilismo a tolherem os seus movimentos. E as formulações, primeiro de Galileu, o pai da ciência experimental, e depois de Kepler e Newton, este morto não muito tempo antes, vinham a calhar ao demonstrarem haver uma ordem natural imposta e querida por Deus para reger o universo, a qual, *naturalmente*, mantinha em equilíbrio os corpos astrais. Por conseguinte, também a sociedade deveria

chegar a uma ordem natural, responsável pelos melhores resultados humanamente possíveis para todo o conjunto de cidadãos, bem como pelo equilíbrio e sincronia entre eles, ordem essa que não poderia ser contrária aos desígnios da divindade.

Essa mesma visão projetou-se sobre o Direito, quando então o movimento constitucionalista propôs-se a instaurar no mundo jurídico aquela ordem natural centrada nas limitações impostas ao Estado, a fim de impedir o seu agigantamento e, sobretudo, a invasão, por ele, do campo reservado à ação e à iniciativa dos cidadãos já que se acreditava pairar uma *ordem natural* sobre o processo econômico, que dispensava a sua positividade jurídica na constituição. Lembre-se, a respeito, do que se falou no Capítulo 3 sobre as *leis* da Economia. Elas, a rigor, não são leis, mas conclusões de modelos cujos pressupostos institucionais quando encontrados em grande número de ordenamentos lhes permitem reivindicar uma certa generalidade ou *universalidade*. Portanto, a identificação de uma *ordem natural* decorre da mesma atitude que leva a crer em *leis* imutáveis e inexoráveis para a Economia. É uma visão muito mais ideológica do que científica. Daí a sua positividade jurídica. O tabu quebrou-se basicamente a partir dos escritos de Marx, quando identificou uma série de mazelas no funcionamento do mercado, inclusive o grave problema dos ciclos econômicos, objeto durante cerca de um século da atenção de economistas de todas as tendências.

É interessante citar o ocorrido em 1913 nos Estados Unidos quando do autor, Charles Beard, publicou obra na qual empreendeu uma percuciente análise da Constituição americana, identificando com nitidez os elementos fundamentais do modelo de sistema econômico a ela subjacente e o que dele esperavam os constituintes de 1787 em proveito dos quais ele havia sido imaginado. Conta-se, a respeito desta obra, que, quando de sua publicação, o então presidente dos Estados Unidos teria-se indignado contra o autor não por discordar do conteúdo e das conclusões do trabalho mas pela ousadia de ele o ter dito e publicado. Outra obra no mesmo sentido é a coletânea de ensaios, sob o título *How capitalist is the Constitution?*, particularmente o de número 5: *The Constitution and the protection of capitalism*.

Mas o fundamental revelado a partir da obra de Beard vem a ser a constatação de não se poder falar numa constituição neutra em matéria

econômica. Implícita ou explicitamente todas elas optam, acolhem e consagram um dado sistema que se dessume do conjunto de seus dispositivos.

Tanto não havia e não há neutralidade econômica na Constituição americana que, durante os primeiros embates judiciais do New Deal de Roosevelt na década de 30, o resultado foi-lhe adverso, tendo a Suprema Corte rechaçado diversas medidas governamentais por entendê-las atentatórias à liberdade assegurada pela mesma constituição, vale dizer, contrárias à opção constitucional pelo sistema de mercado livre. O fato de, posteriormente, ter surgido uma nova orientação jurisprudencial ou, se se quiser, uma releitura do mesmo texto constitucional, não invalida a conclusão de ter ele sempre subjacente um modelo de sistema econômico. No caso americano, o que se deu foi mais um exemplo do peculiar sistema constitucional daquele país, no qual, mesmo quando se trata de julgar da aplicabilidade dos *statutes* (leis formalmente votadas pelo Legislativo), os princípios da *common law* entram em jogo para lhe determinar a razoável extensão. No caso, entendeu-se que as medidas *sub judice* não representavam uma derrogação desarrazoada do princípio da livre iniciativa, tendo em vista a nova realidade do país que havia se tornado uma nação eminentemente industrial. Portanto, a passagem da jurisprudência da rejeição para a da aceitação da legitimidade de medidas de política econômica não é um sinal de neutralidade da Constituição quanto ao tema, mas uma corroboração do fato de ela ter adotado implicitamente um dado sistema econômico para o qual — veio a se entender — as questionadas medidas não representavam, afinal, ofensa irreparável.

Assim, pode-se concluir que a presença ou ausência de previsão para a atividade estatal no campo econômico e/ou social correspondem a duas posições bem definidas, sendo a escolha por uma delas no bojo constitucional uma opção racional e conscientemente adotada pelos vários povos a cada fase de sua trajetória histórica.

Fica claro, ademais, terem sido as constituições garantia ou liberais editadas a partir de fins do século XVIII o primeiro e fundamental instrumento para a implantação do sistema descentralizado ou autônomo e, como tal, nada tinham de neutralidade ou de absentismo quanto à vida econômica. No entanto, a sua aparição não foi tranqüila e serena como se poderia imaginar. Sobretudo na França correntes políticas ponderáveis, opostas ao liberalismo extremado dos textos propostos em sua

discussão, tentaram e, em algumas ocasiões por pouco tempo, conseguiram atenuar-lhes aquela característica. A corrente dos *montagnards* sempre insistira na reforma da Declaração dos Direitos do Homem de 1789, por considerá-la excessivamente individualista, propondo a adição de alguns *direitos sociais*. O próprio Robespierre, em 1793, quando dos acalorados debates sobre a primeira constituição republicana, propôs no clube dos girondinos um novo esquema para a futura Declaração de Direitos, o qual incluía o direito ao trabalho – e não o simples direito de trabalhar – e o direito à assistência, despojando o direito de propriedade de seu caráter *sagrado e inviolável*. Como é sabido, o texto aprovado naquele mesmo ano de 1793, de fato, aboliu aquelas qualificações, ao tratar da propriedade, em seu artigo 2.º, e contemplou, no artigo 18, um embrião de responsabilidade do empregador com relação aos seus empregados, além de reconhecer o direito ao trabalho, à assistência e à educação. Eventos posteriores – Thermidor de 1795 – levaram à supressão daquelas cláusulas da Declaração dos Direitos.

Meio século depois, a História parece repetir-se, quando em 1848 é adotada nova Constituição republicana, após a abdicação de Luís Felipe. Nela voltam a ter lugar, sensivelmente ampliados, os dispositivos programáticos de conteúdo social. No Preâmbulo fala-se numa repartição cada vez mais equitativa dos encargos e dos benefícios sociais; ao Estado reserva-se um papel mais ativo; inclui-se o trabalho entre as bases da República e arrolam-se direitos sociais diversos, sobretudo ligados ao trabalho, inclusive com previsão para a absorção de braços ociosos em obras públicas (artigo 113). A Carta igualmente tocava nas instituições previdenciárias e nas de crédito. Como se sabe, também ela teve vida efêmera, suplantada, logo mais, pela restauração de Napoleão III, a qual reintroduziu os mesmos princípios liberal-individualistas de 1789, 1791 e 1795.

6.4.2 A codificação do Direito privado

A ordem liberal tem como seu segundo pilar, a codificação do Direito privado, ocorrida em quase todo o Ocidente, por inspiração dos dois grandes códigos napoleônicos: o *Code Civil* de 1804 e o *Code Commercial* de 1807. Subjacente a qualquer movimento codificador existirá sempre uma ideologia ou uma doutrina. E foi sob o influxo da ideologia libe-

ral que os vários países da Europa continental e as jovens nações americanas deles desligadas foram, um após outro, adotando-a.

A sua finalidade era a de construir uma verdadeira malha de dispositivos, lógica, funcional e consistente, destinada a permitir a todos os agentes, com a total certeza, segurança e liberdade jurídicas, o uso de seus bens – fatores de produção e produtos finais – nas atividades econômicas – segundo lhes indicasse o mercado. Note-se, aliás, que tais códigos não contemplam qualquer distinção entre bens de produção e bens de consumo ou de uso. Ou seja, o lote de terreno onde uma família estava tentando construir a sua moradia recebia o mesmo tratamento jurídico dado a uma enorme gleba loteada por uma empresa imobiliária. Mais tarde, essa indiferença pelo destino das várias categorias de bens atenuou-se. No caso das residências familiares, surgiu o conceito de *bem de família*, aliás, já acolhido pelo Código Civil brasileiro de 1916, isto é, um bem, geralmente imóvel, que não poderia ser penhorado.

Importante foi a contribuição daqueles códigos para a definição precisa e adequada dos direitos de propriedade, essencial para a operacionalização do mercado. É de se ter presente que como um dos resquícios da era feudal ainda havia a sobreposição e confusão de diversos direitos, de diferentes origens, sobre um mesmo bem. Na propriedade agrícola, por exemplo, coexistiram, junto com os do proprietário, direitos de terceiros, tais como o de passagem, o de servir-se de águas, o de pastagem para animais e vários outros que tolhiam a disposição plena do imóvel pelo seu titular. Daí a preocupação não apenas com a definição, mas também com a defesa extremada daquele direito, além da criatividades e iniciativa no campo contratual, gerando uma estrutura compacta e absolutamente racional de normas à disposição, em princípio, de qualquer cidadão. No dizer de Max Weber, a lei, apresentava aí uma racionalidade formal. Bom nome este, porque ela, a lei estava desinteressada e despreocupada quanto aos resultados a que a operação daquela malha legal pudesse conduzir. Tais resultados não eram da conta de ninguém: nem do Estado e nem do Direito. Este oferecia um leque de formas de caráter dispositivo para que o mercado dele se aproveitasse via mecanismos automáticos, nele supostamente embutidos. Daí a despreocupação em distinguir os bens quanto o seu destino: de produção ou de consumo.

Essa aração pela qual durante toda a era liberal, cuja duração, a grosso modo, pode ser estimada em cerca de 150 anos, a menina dos olhos do

Direito foi o privado, o qual se desenvolveu acentuadamente, com a produção de códigos monumentais e extraordinárias obras de doutrina jurídica. Se os demais ramos também evoluíram, foi, certamente, a um ritmo bem menor e em tons mais apagados, como decorrência da visão segundo a qual o setor público era um mero domínio reservado ao governo, devendo ser, pois, limitado e confinado, sem se imiscuir na vida privada para a qual o Judiciário estava lá para decidir e compor conflitos nela surgidos. Caso interessante foi o do Direito Administrativo justamente aquele que trata da ação e da organização do Estado em nível infraconstitucional. Ali estabelecia-se a fronteira entre Estado e particulares, reservando àquele o poder de polícia, ou seja, um conjunto limitado de restrições passíveis de serem impostas aos particulares com vista a impedir a interferência recíproca das esferas individuais de liberdade com eventuais prejuízos ou custos, como se verá no capítulo seguinte. Normas para garantir o sossego público, a ordem, a incolumidade dos cidadãos e sua segurança jurídica enquadravam-se neste conceito, sem porém implicar limitações maiores à propriedade e à atuação individual. Eram vistas como excepcionais e, portanto, sujeitas a interpretação restritiva pelos tribunais. Essa posição representou o terceiro grande pilar sobre o qual se erigiu a ordem liberal.

Estava assim constituída a estrutura jurídica própria do liberalismo. Uma estrutura sólida e portentosa por tudo quanto representou de progresso e de aprimoramento da legislação em todos os seus campos, particularmente, como visto, no do Direito privado. Por outro lado, tal estrutura permaneceu. Como será a seguir examinado, o sistema descentralizado ou de mercado tal como concebido em fins do século XVIII viria a passar por transformações profundas, sobretudo a partir do primeiro pós-guerra, tendo como marco a Constituição alemã de Weimar de 1919, a ponto de caracterizar um novo sistema. No entanto, a sua concepção básica, fundada no constitucionalismo e nos Códigos de Direito privado mantêm-se como uma das grandes conquistas da civilização e da humanidade.

Não será preciso lembrar aqui quão útil para o liberalismo e quão afeiçãoada aos seus princípios se mostrou a separação entre o Direito público e o privado, lançada pelo jurista romano Ulpiano, segundo o qual o primeiro tinha por objeto o estado das coisas de Roma — dir-se-ia depois do Estado —, enquanto o segundo preocupava-se com a utilidade, o interesse, de cada cidadão.

Àquela divisão, lançada por Ulpiano, sem maiores fundamentações, o liberalismo deu contornos de um verdadeiro dogma, adotando-a sem restrições. Tal visão extremada levou a Assembléia Constituinte Francesa de 1789 também imbuída do princípio da rígida separação dos poderes, a afastar os juízes regulares de qualquer ingerência nos assuntos da Administração. Isto, indiretamente, implicou, para esta última, uma imunidade total de jurisdição, situação anômala somente sanada com a incorporação, por Napoleão, à Constituição do Ano VIII do célebre artigo 52, dispondo sobre a criação de um Conselho de Estado, ao qual foi cometida a tarefa de resolver as dificuldades que se levantassem em matéria administrativa, vale dizer, sobre a organização e funcionamento do Estado, sistema que, com alterações, se mantém até hoje.

No Brasil, as Constituições imperial de 1824 e a primeira republicana de 1891 seguiram o mesmo diapasão das constituições garantias. Caso interessante, porém, foi o da Constituição argentina de 1853/60, a qual já contemplava o objetivo de promover o desenvolvimento da comunidade e fomentar a imigração europeia, impondo ao Congresso prover o necessário para a prosperidade do país. Antecipou-se, assim, em cerca de 70 anos às constituições modernas, como se verá.

SÍNTESE E CONCLUSÕES

- 1) A confluência de várias correntes de pensamento que se desenvolveram desde os fins do século XVII na Europa ocidental levou, a partir do último quarto do século seguinte, à instauração do chamado liberalismo, assentado nos princípios do iluminismo e do utilitarismo.
- 2) O liberalismo contestava o Estado autoritário e absolutista no campo político, propondo um modelo de Estado cujos poderes seriam limitados e controlados pelos cidadãos.
- 3) O modelo de mercado desenvolvido teoricamente a partir da obra de Adam Smith, publicada em 1776, prestou-se a estabelecer no campo da economia um sistema compatível com os postulados do liberalismo político e, assim, à medida que este se implantava, também aquele foi se impondo. Em 1776 também ocorre a independência americana e o esvaziamento das corporações de ofício na França.
- 4) A reorganização dos sistemas econômicos no Ocidente deu-se ao longo de duas linhas principais: o constitucionalismo e o movimento codificador do Direito privado.

- 5) O constitucionalismo firmou-se a partir da Declaração de Direitos e das primeiras constituições dos Estados Unidos e da França, que passaram a incorporar aquelas Declarações. Foram chamadas de Constituições clássicas, constituições liberais ou constituições garantidas porque se destinavam fundamentalmente a garantir as liberdades e prerrogativas individuais frente ao Estado.
- 6) Apenas aparentemente as constituições clássicas eram omissas em matéria econômica, pois, ao garantirem a propriedade privada, a liberdade de exercício das profissões e a livre contratação, estavam deitando as bases de um sistema de mercado.
- 7) Este completou-se ou se detalhou com a codificação do Direito privado, iniciada na França napoleônica com os Códigos Civil (1804) e Comercial (1807), com os quais criou-se uma intrincada malha legal, consistente e lógica, destinada a assegurar a certeza, a segurança e a liberdade nos negócios entre particulares, sem porém cogitar dos resultados a que eles poderiam levar. A lei passou a apresentar uma *racionalidade formal*. (Max Weber)
- 8) O Direito público teve uma evolução menos acentuada, ficando numa espécie de segundo plano, dado o destaque conferido às relações de índole privatística e o menor papel do Estado na vida quotidiana. Desenvolveu-se, contudo, o conceito de poder de polícia como forma incipiente de impor restrições a certas iniciativas dos particulares tidas como ofensivas à ordem, à segurança e à incolumidade dos cidadãos.

BIBLIOGRAFIA BÁSICA

- BOULDING, J. K. *Economic policy, principles and design*. Englewood, 1958.
- CLARK, J. M. *Instituições econômicas e bem-estar social*. Trad. Rio de Janeiro, 1967.
- DALTON, N. G. *Sistemas econômicos e sociedade. Capitalismo, comunismo e terceiro mundo*. Trad. Lisboa, 1977.
- FERREIRA FILHO, M. G. "A idéia de Constituição no mundo moderno". In *Estudos em homenagem ao professor Sílvio Rodrigues*. São Paulo, 1989.
- FOURNERET, P. *L'administration économique*. Paris, 1980.
- WILLIAMSON, O. *The Basic Institutions of Capitalism*. New York, 1985.

AS FALHAS DO MERCADO

SUMÁRIO: 7.1 Considerações introdutórias – 7.2 Rigidez de fatores: falha de mobilidade – 7.3 Acesso às informações relevantes: falha de transparência – 7.4 A concentração econômica: falha de estrutura – 7.5 Externalidades: falha de sinalização – 7.6 Bens coletivos: falha de incentivo – 7.7 Consequência das falhas do mercado – Síntese e conclusões – Bibliografia básica.

7.1 Considerações introdutórias

O Capítulo 5 foi dedicado a uma análise teórica baseada em modelos da estrutura e mecanismos de funcionamento dos três sistemas econômicos fundamentais. No seguinte, abandonou-se aquele enfoque puramente analítico, com o fim de surpreender no tempo histórico o terceiro daqueles modelos, conscientemente escolhido e implantado no chamado mundo ocidental, com a construção de um arcabouço institucional próprio, baseado nas constituições liberais-clássicas e no movimento codificador do Direito privado, na Europa continental e nas nações dela culturalmente provenientes.

Neste sétimo capítulo, vamos nos colocar numa posição intermédia, a meio caminho entre a constatação histórica e a abordagem analítica, ambas mais próximas do Direito do que da Economia. E a razão é simples: as falhas e imperfeições do mercado foram se positivamente alongando de cerca de 150 anos quando se tentou ou se imaginou poder operacionalizá-lo com base naquela estrutura institucional relativamente simples ou até simplória, assentada no tripé: constituição, códigos de Direito privado e poder de polícia. Tripé sem dúvida portentoso pela ductibilidade, lógica e racionalidade com que concebeu a forma e as garantias legais para captar e disciplinar todo o emaranhado das relações econômicas internas e mesmo internacionais, mas incapaz de lidar com a vida econômica real em toda a sua complexidade. Foi a época na qual, no dizer de Max Weber, a lei apresentava uma racionalidade puramente formal, não lhe interessando as condições pessoais ou sociais dos por ela

abrangidos, nem a maior ou menor desejabilidade dos resultados das relações estabelecidas sob a sua égide.

No entanto, 150 anos de aplicação ou tentativa de aplicação do chamado figurino liberal produziram um quadro política e socialmente conturbado, muito embora o progresso e o desenvolvimento da tecnologia e da atividade econômica em si tivessem sido notáveis.

Notáveis, por outro lado, foram os progressos da ciência econômica, cujos conhecimentos saíram dos restritos círculos intelectuais e acadêmicos onde se produziam para ganhar o debate político e atenção do público. E, assim, aos poucos, em grande parte impulsionada pelos desafios políticos, a análise econômica foi submetendo os mecanismos de funcionamento do mercado a uma crítica abalizada, acabando por prevalecer a conclusão de ser ele, o mercado, em si, viável e operacional. No entanto, tal operacionalidade estaria na dependência de diversos pressupostos que a estrutura legal própria do liberalismo não havia logrado captar, muito menos tratar. Como evidente, à ausência daqueles pressupostos, a mecânica operacional do sistema passava a rodar em falso, produzindo resultados também falhos, distanciados do esperado e, em muitos casos, francamente inaceitáveis.

Vejamos, porém, no que consistem as chamadas falhas, imperfeições ou inoperacionalidades do mercado. São cinco as principais, correspondendo à ausência de pressupostos que haviam lastreado a concepção liberal na sua formulação original, mais simples, mais otimista e ingênua, como se assinalou no capítulo anterior.

7.2 Rigidez de fatores: falha de mobilidade

Tais inoperacionalidades provêm de falhas de mobilidade; de transparência; de estrutura; de sinal e de incentivo apresentadas pelos mercados no seu funcionamento diuturno, como a seguir se analisará.

Uma presunção básica para a funcionalidade dos mercados sempre foi a de serem os fatores de produção dotados de razoável mobilidade, a fim de poderem reagir aos sinais indicativos, representados pelos preços, os quais promoveriam em curto tempo os deslocamentos necessários a fim de se reverterem automaticamente certas situações indesejáveis, como, por exemplo, a super ou a subprodução. A essa capacidade de autocorreção do mercado chamou-se de automatismo. E o nome é bom,

porque os empresários-produtores eram vistos como autômatos, para, guiados pelo seu hedonismo, poderem responder rápida e fielmente às decisões soberanas do consumidor-rei, via impulsos do sistema de preços. Tal agilidade, entretanto, na prática não ocorre. Existe, isto sim, uma rigidez mais ou menos pronunciada em quase todos os fatores, impedindo-lhes esses deslocamentos céleres automáticos e oportunos. Rigidez de toda ordem: física, operacional, institucional, psicológica.

Altos preços do café podem levar – e normalmente levam – à plantação de extensos cafezais em terras favoráveis ao seu cultivo. No entanto, cada cafezal, para entrar em fase de produção comercial, leva cerca de quatro ou cinco anos e, quando isto acontece, é muito possível verificar-se uma plethora do produto, ou seja, uma superprodução a abarrotar os mercados, provocando baixa de preços. Mas, mesmo não havendo superprodução, poderá ter ocorrido no meio tempo entre o plantio e as primeiras colheitas, uma recessão nos países consumidores, levando a uma queda da procura, o que vem a dar no mesmo: acumulam-se estoques invendáveis, os cafeicultores se arruinam, o desemprego cresce. Além do mais, o café é uma cultura permanente e, seja qual for o preço, a cada ano ele produz uma nova safra – um ano maior, outro ano menor –, mas sempre novas quantidades periodicamente se adicionam ao estoque existente, deprimindo ainda mais os preços. Essa situação já foi vivida diversas vezes nas zonas cafeeiras do Brasil. E quando ela se mantém, não há outro remédio senão erradicar as plantações, substituindo-as por outras. Mas isto não se faz sem altíssimos custos. Além do mais, durante os cinco, seis ou mais anos em que a crise ocorreu os fatores escassos empregados na cultura cafeeira ficaram ociosos ou foram literalmente perdidos, quando poderiam ter gerado outras utilidades.

Essa é uma consequência de caráter microeconômico. Mas há também as mais sérias, as macroeconômicas, pois naquelas regiões o desemprego e o prejuízo dos fazendeiros certamente provocaram recessão e mesmo crise em outras atividades correlatas, como na indústria de bens de consumo que seriam adquiridos pelo trabalhadores desempregados, ou mesmo pelos cafeicultores, e na indústria de beneficiamento do café e dos insumos agrícolas utilizados pelo setor: arados, tratores, equipamentos, fertilizantes etc.

A erradicação de cafeeiros e a sua substituição por outras culturas tem sido em grande número de casos estimulada ou facilitada pelos go-

vernos, mediante financiamento ou assistência técnica, como se deu no fim da década de 30 em São Paulo, quando houve um maciço suporte tecnológico por parte da Secretaria da Agricultura para a introdução da cultura do algodão em terras antigamente ocupadas com o café. Medidas outras foram adotadas como a compra pelo governo de excedentes, e, desde começos dos anos 20, a regularização dos embarques nos portos exportadores (Regulamento de Embarques), a instituição de preços mínimos e preços de registro, até que toda a atividade passou a ser regulamentada primeiramente pelo Departamento Nacional do Café e, a partir da década de 50, pelo Instituto Brasileiro do Café – IBC, depois extinto. O que se passou com o café deu-se de forma análoga com outros produtos agrícolas, como o cacau, o arroz, as madeiras. <texto>O quadro acima descrito pode ocorrer com qualquer outro produto, inclusive industrial, muito embora a indústria tenha melhores condições de controlar a sua produção. Porém, é preciso não esquecer que uma grande unidade fabril pode também levar dois, três ou mais anos para ser instalada, e a sua conversão para linhas diferentes de produção é também custosa, demorada e, às vezes, inviável.

A rigidez pode existir, inclusive, nos hábitos de consumo da população. Assim, o brasileiro come feijão e, ainda quando o seu preço suba, recusa-se a trocá-lo por soja, um produto sucedâneo. O russo prefere pagar um preço exorbitante pelo chá do que passar para o café. E assim por diante.

A grande depressão de 1929/30, iniciada nos Estados Unidos, alastrou-se por quase todo o mundo, inclusive Brasil, que durante muitos anos passou a queimar café como forma de aliviar seus estoques. O desemprego em massa, o achatamento salarial e diversas outras consequências repercutiram politicamente com revoluções e um clamor geral no sentido de passar o Estado a tomar alguma iniciativa para reverter aquele estado de coisas.

No campo teórico, o grande economista inglês Lord Keynes mostrou ser perfeitamente possível haver o equilíbrio em subemprego, ou seja, em determinadas condições, contrariamente ao que se acreditava, não haveria forças automáticas de mercado aptas a levar a economia a sair do subemprego e voltar a se aproximar do pleno emprego. Na mesma década de 30 ele lança, também, uma outra teoria revolucionária: a do déficit sistemático das contas públicas. Ou seja, em épocas de depressão, o governo deve lançar na economia mais recursos do que arre-

cada, pois esses recursos adicionais estimularão a atividade econômica, fazendo-a sair gradativamente do fundo do vale recessivo. Nas épocas de euforia, pelo contrário, o governo deveria, por várias formas, retirar recursos, para evitar excesso de atividade, prejudicial à estabilidade monetária, como se verá mais adiante.

Keynes ilustrava a sua idéia com um exemplo aparentemente esta-pafúrdio. Dizia ele: se o governo numa época de depressão contratar duas equipes de operários, incumbindo a primeira de abrir buracos e a segunda de fechá-los, isto parecerá inútil e absurdo sob o ponto de vista físico, mas terá um sentido altamente salutar sob o ponto de vista econômico (macroeconômico). Por quê? Pela simples razão de tanto os trabalhadores do primeiro grupo, quanto os do segundo passarem a receber algum salário a ser gasto em compras. Estas, por sua vez, estimularão o comércio, que voltará a colocar encomendas junto a indústria, a qual contratará empregados (ou deixará de despedi-los) para atendê-las e, ainda, comprará matérias-primas a serem transportadas e assim, sucessivamente. As engrenagens da produção e do emprego irão se reativando, mercê dessa ação governamental.

A mobilidade e o Direito – Claramente, o exemplo hipotético de Keynes não foi seguido à risca, mas traduziu-se numa série de iniciativas no sentido de ampliar obras públicas, implicando a contratação de trabalhadores e encomendas às indústrias. Mais modernamente, a abertura e fechamento de buracos converteu-se na legislação sobre o chamado seguro social, inclusive o seguro-desemprego e outras modalidades de ação governamental, justamente designada de ação anti-recessiva ou anticíclica, voltada a contrariar os ciclos da economia liberal.

Mas o que significou tal ação anti-recessiva? Ela, tal como as medidas aplicadas ao setor cafeeiro no Brasil, implicou a entrada do Estado na liça econômica para combater este mau funcionamento do mercado ou para lhe atenuar as consequências. Claramente, isto implicou a edição de copiosa legislação, aplicável aos mais diversos setores, como aquela destinada a regular a produção e comercialização de produtos primários, as normas relativas a subsídios ou estímulos do Estado, com vistas ao fomento de algumas atividades-chave, inclusive via financiamentos oficiais a juros especiais e tantas medidas da espécie, sempre corporificadas em normas jurídicas extravagantes para o sistema liberal

então em vigor. Mas isto, em termos de princípio, veio a ser uma negação do sistema liberal descentralizado, por representar uma manifestação daquilo que se costumou chamar de intervenção do Estado no domínio econômico. No caso, uma intervenção de caráter anticíclico ou antinecessário para regular alguns mercados.

Lembre-se, para concluir este item, que o caráter cíclico da economia de mercado apresenta-se quer em nível microeconômico, isto é, em mercados ou conjuntos de mercados individualizados, quer em nível global, isto é, macroeconômico. E o tema *prosperidade e depressão*, usado para significar o movimento senoidal da atividade econômica, ocupou um grande número de economistas, os quais, cada um a seu modo, sugeriram medidas, em última análise, governamentais, para se não eliminá-lo, pelo menos reduzir-lhes a amplitude. Um dos mais precoces analistas, Karl Marx, sustentava ser o comportamento cíclico do nível de atividade inerente ao próprio sistema de mercado, de sorte que para se assegurar a sua mudança, ele, sistema, deveria ser eliminado ou substancialmente alterado. Tal posição radical, no entanto, não se revelou necessária.

Os governos e seus assessores, ao longo da década de 30 e, em especial, a partir do segundo pós-guerra, conseguiram notáveis êxitos neste particular. Portanto, o sistema econômico de mercado não chegou a ser eliminado, mas passou, sem dúvida, por modificações várias destinadas a acomodar o Estado na posição de agente indutor ou refreador da atividade econômica no seu conjunto ou em setores específicos.

7.3 Acesso às informações relevantes: falha de transparência

Um outro pressuposto básico do sistema descentralizado vem a ser o acesso de todos os operadores de um mercado, às informações sobre o mesmo e sobre as características dos produtos nele negociados.

Classicamente, havia a crença de os preços conterem em si a informação relevante essencial para os agentes interessados, pois seria o sinal inconfundível da escassez ou da abundância, conforme subissem ou baixassem. Tal escassez ou abundância estariam refletidas nos preços não apenas a cada momento, quanto às condições presentes, mas em sua potencialidade, isto é, no tocante às perspectivas futuras. Assim, muito embora num dado momento o suprimento de café pudesse estar em seu nível normal ou até acima, a notícia de uma geada numa grande região

produtora determinaria, muito provavelmente, uma alta de seus preços ante a perspectiva de escassez na próxima safra. Será possível, porém, que logo num primeiro momento esta notícia não se dissemine e apenas alguns poucos a tenham. Estes, hedonisticamente, expandirão as suas compras do produto para se locupletarem com a futura alta, à custa dos demais que, inadvertidamente, se desfizeram do mesmo.

Note-se, ainda, ser também um pressuposto correlato a perfeita identificação dos produtos e de suas qualidades ou atributos por parte dos adquirentes, donde haver um preço para cada tipo de produto, ainda quando não passem de simples diferenciações do mesmo bem. Dir-se-á que esse tipo de desinformação tende a ficar cada vez mais raro num mundo informatizado como o presente. Mas, mesmo assim, um grande número de fatos, à falta de alguma regulamentação oficial, tende a passar despercebido, quando não ocultado deliberadamente. São diversas as informações passíveis de serem escamoteadas ao mercado, inclusive nesta época de grande expansão dos meios de comunicação ou até mesmo por causa deles mesmos.

As informações e o Direito — São as mais diversificadas as normas legais cuja finalidade reside, especificamente, em obrigar determinados agentes econômicos a prestarem às partes interessadas as informações relevantes para tomada de decisões. E isto em diversos campos, como a seguir se procurará exemplificar.

No campo do consumo os exemplos podem se multiplicar, pois os produtos tendem com a moderna tecnologia a diversificar-se acentuadamente, de sorte a deixar o consumidor confuso e atarantado quanto à qualidade ou às propriedades dos artigos oferecidos, podendo ser levado a adquirir alguns até perigosos ou prejudiciais, como acontece com os cigarros e como durante muito tempo ocorreu com automóveis, bastante inseguros até a famosa campanha do advogado norte-americano Ralph Nader, com o seu livro *Unsafe at any speed*, o qual causou uma verdadeira revolução nos padrões da indústria automobilística, inclusive levantado, posteriormente, ao sistema do *recall*, quando os compradores de bens duráveis com defeitos são chamados para a correção dos mesmos pelas próprias indústrias produtoras.

Em grande número de países, vêm-se adotando normas de proteção ao consumo. O Brasil conta com um corpo de leis bastante avançado

a respeito, o chamado "Código do Consumidor" – Lei 8.078/90 –, cujo conteúdo consiste, em grande parte, na obrigatoriedade por parte de produtores e vendedores de informar adequadamente os consumidores potenciais ou atuais quanto aos perigos, efeitos e propriedades dos bens oferecidos ou anunciados. Há mesmo uma seção da lei dedicada à propagação enganosa e abusiva, pois, como é claro, ela pode levar os seus destinatários a adquirir algo de que não necessitem ou, pura e simplesmente, provocar danos de cunho psíquico ou moral nos mesmos, como é o caso da propaganda dirigida às crianças. Há ainda a obrigação, em casos especiais, da chamada contrapropaganda: o dever de informar claramente os riscos trazidos por um dado produto, como nos casos do fumo e do álcool.

Fora do campo do consumo, a própria lei das sociedades anônimas contém diversos dispositivos agrupados sob o título *Dever de informar*, o mesmo valendo para a regulamentação das operações de Bolsa e em diversas outras hipóteses.

Em uma empresa dedicada a empreitadas públicas, os diretores e principais assessores podem ficar sabendo a respeito de importante contrato a ser por ela celebrado, por exemplo, para a construção de um trecho do metrô de uma grande cidade. Eles poderão ir à Bolsa de Valores e adquirir grande quantidade de ações daquela companhia, para revendê-las com substancial lucro, logo depois, quando a notícia do contrato chegar ao mercado bursátil, elevando os preços daqueles papéis. O mesmo poderá se dar, em sentido inverso, se o contrato vier a ser cancelado. A isso chama-se "informação privilegiada" ou em inglês *insider trading*, isto é, negociação por aqueles de dentro – em muitas legislações capitulado como crime –, caso não feita ao mercado a competente comunicação.

Mais uma vez, uma legislação inteiramente estranha para os cânone liberais vem sendo paulatinamente introduzida, à ilharga da qual puramente destinada a fazer funcionar o mercado. Note-se não ser ela endereçada aos agentes econômicos em suas relações bilaterais de uns com os outros. O seu escopo é outro: defender a chamada economia popular, ou seja, o conjunto indistinto e não identificável diretamente de poupadores, consumidores, investidores e acionistas, consorciados segurados e tantos outros que como um grupo nem sempre bem delimitado – porque pode incluir até mesmo membros potenciais – estão à mercê da informação ou da desinformação que lhe queiram transmitir. Surge aí, o conceito moderno, desenvolvido no campo do Direito

Econômico e do Direito Processual de *interesse difuso*, sobre o qual se falará no item relativo às externalidades.

7.4 A concentração econômica: falha de estrutura

Um outro pressuposto básico do sistema de mercado, imprescindível para lhe assegurar o pretendido automatismo e adaptabilidade a condições mutantes, vem a ser o da chamada atomização, isto é, o mercado para bem funcionar deve ser composto por um número razoavelmente elevado de compradores e vendedores em interação recíproca, e nenhum deles excessivamente grande ou importante.

O conceito de grande ou pequena unidade em economia é muito específico. Ele não está necessariamente ligado aos dados característicos da unidade em si, tais como tamanho, volume da produção ou número de empregados, mas sim à posição relativa da mesma no conjunto dos integrantes daquele mercado. O que determina se uma empresa é grande ou pequena vem a ser a sua capacidade ou não de influir sobre as condições do mercado onde opera, principalmente sobre os preços nele praticados. É o que no jargão inglês é chamado de *market share*.

É fácil imaginar que, numa feira livre, o fato de um dado vendedor estar ausente em um certo dia não levará a qualquer alta dos preços dos produtos por ele oferecidos, pelo simples fato de a sua parcela no conjunto total da oferta ser negligenciável. Os artigos não vendidos por ele serão supridos facilmente pelos seus concorrentes. O mesmo ocorre com um cafeicultor, ainda quando seja importante fazendeiro, caso se decida a erradicar o seu cafezal. Nem por isso a oferta de café sofrerá tal abalo a ponto de provocar qualquer alteração nos preços. Já não se pode dizer o mesmo de uma empresa automobilística que venha a abandonar o produtor de veículos. Claramente, o impacto dessa decisão sobre os preços será sensível e sentido até com a simples notícia da sua decisão.

Os exemplos acima mostram encontrarem-se muitas vezes frente a frente na vida econômica Davis e Golias, o que, certamente, faz muita diferença no seu desempenho e nas características dos mercados. E todo o raciocínio dos economistas clássicos quando desenvolveram a estrutura operacional de um sistema descentralizado baseou-se na premissa de um mercado atomizado, formado por grande número de unidades relativamente pequenas, e, portanto, sem qualquer poder econômico, o que,

por si só, inibiria qualquer posição de predominância entre elas. Em outras palavras, os agentes econômicos foram vistos na ótica liberal mais como Davís do que como Golias, ignorando-se, assim, a possibilidade de um poder econômico, fulcro de toda a legislação antitruste, como se verá.

Este pressuposto não era tão irrealista à época em que foi formulado quanto possa parecer hoje em dia. Com efeito, no dealbar da revolução industrial, as unidades produtoras eram de dimensões reduzidas pelo fato de a maquinária por elas exigida ser de pequeno porte e de grande simplicidade mecânica. Isto implicava uma necessidade reduzida do chamado capital fixo máquinias, equipamentos e utensílios, o que, na prática, tornava muito mais fácil a entrada de novos produtores em um dado mercado, quando este se revelasse promissor, e a saída dele em caso contrário, pois aquele capital fixo, representado por equipamento não muito sofisticado, poderia, com algumas adaptações, ser aproveitado em outros ramos da indústria. A grande especificidade e o aumento do volume das máquinas – e consequentemente de seu valor –, nos dias de hoje, foi algo gradualmente trazido pela revolução industrial durante os últimos 200 anos. Se esta era a situação na indústria, o que não dizer da agricultura, conduzida com base em rudimentares arados e ferramentas manuais, o mesmo se aplicando aos transportes e ao comércio, que ainda nem sonhava com as cadeias de lojas ou os super e hipermercados, com administração centralizada e computadorizada.

Essa realidade física da época da formulação liberal explica o porquê do pressuposto da atomização e também o da mobilidade de fatores sobre a qual já se falou acima.

As economias de escala – A mola propulsora de todo o processo de tecnificação crescente da atividade produtiva, com a incorporação de maquinaria cada vez mais diversificada e automatizada e, portanto, com o agigantamento do tamanho médio das unidades produtoras, encontra-se basicamente num fenômeno físico em sua natureza mas de altíssima expressão econômica: as economias de escala. Estas nada mais vêm a ser do que processos pelos quais se reduz acentuadamente o custo unitário de produção de um bem, à medida que aumenta o volume produzido, isto é, a escala da produção.

Os preços relativamente acessíveis de um grande número de bens comumente consumidos no mundo moderno, tais como eletrodomésti-

cos, automóveis e tantos outros, somente são explicáveis pelo fenômeno apontado, o qual, por sua vez, é uma decorrência da evolução tecnológica. No entanto, se bem pensarmos, as economias de escala manifestam-se, embora incipientemente, em quase todas as atividades, até mesmo de consumo. Quando quatro ou cinco amigos resolvem viajar juntos durante as férias no carro de um deles, subjacente a esta decisão existe a consciência do fenômeno, pois é claro que as despesas do transporte e mesmo do alojamento (se ficarem todos juntos) serão invariavelmente menores do que se cada um fizesse a viagem por sua conta. As faculdades no Brasil e outros cursos formam grandes turmas de alunos, pois com isto reduzem grandemente o custo unitário do ensino, mesmo à custa de uma queda na sua qualidade.

As economias de escala decorrem das chamadas indivisibilidades técnicas, ou seja, a impossibilidade ou inviabilidade econômica de se produzirem equipamentos para serem aplicados apenas a número reduzido de peças ou unidades. Assim, ou eles comportam uma produção em grande série ou, pura e simplesmente, não são adotados. Mas a experiência mostra ser inexistente a segunda hipótese, pois quando uma unidade não dispõe dos recursos suficientes para instalá-los, ela acaba juntando-se a outra, para ganhar a dimensão adequada, ou é por ela absorvida.

Tal processo de crescimento da maquinária – capital fixo – demandou grande mobilização de capital financeiro, isto é, recursos para investimento, o qual passou a ser o fator preponderante da produção, inicialmente na indústria e a seguir nos demais setores. Daí vem a denominação de *Capitalismo*, também associada ao sistema de mercado ou de autonomia, inclusive em decorrência da principal obra de Marx: *Das Kapital*.

Pois bem, com o acelerar-se da revolução industrial, em um número crescente de setores algumas unidades lograram antecipar-se às outras em obter as vantagens de redução de custos pelo aproveitamento das economias de escala. Mas isto implicou a elevação substancial de seu volume de produção e de vendas e, conseqüentemente, a redução do volume produzido e vendido pela demais. Estas últimas viam-se gradualmente expelidas do mercado por não poderem concorrer com os preços e mesmo a qualidade das primeiras, que acabaram por se ver sozinhas no mercado, tornando insubstancial o pressuposto da atomização, base da concorrência. Estava, assim, instalado o processo de oligopolização de inúmeros setores da economia, o qual cria barreiras à entrada de novas

Muito embora seja possível encontrar normas esparsas nesse sentido desde a Antiguidade, elas surgem no mundo contemporâneo em 1889 e 1890, quando foram promulgadas no Canadá e nos Estados Unidos leis a respeito. A de maior repercussão foi a americana conhecida como *Sherman Act*, levando o nome do senador que a propôs. Como naquela época era utilizado como veículo ou forma de concentração um instituto jurídico conhecido como *common law* o "trust", aquela lei e as demais que se lhe seguiram mesmo em outros países, passaram a ser conhecidas como legislação antitrust. Sobre o trust se falará no capítulo dedicado aos mercados, também na segunda parte.

O certo é ter-se expandido grandemente a ação contra o poder econômico, tão real e ameaçador quanto o poder político. Nos Estados Unidos ela ocupa através de diversos órgãos aplicadores milhares de anuários de mercado, economistas e advogados, sem contar os advogados particulares encarregados da defesa dos acusados e o aparato administrativo e judicial ao qual as causas são submetidas. Na Europa, além da legislação nacional de cada país, há, ainda, a legislação comunitária, para os casos envolvendo empresas de mais de um país da União Européia. Trata-se de diplomas legais de refinado nível técnico e com sofisticados mecanismos jurídicos, a exigirem uma alta especialização dos que se dedicam ao ramo.

No Brasil, afora dois decretos-lei promulgados entre os anos 30 e 40, mas que não chegaram a ser aplicados, existem desde 1962 leis destinadas a esse fim. Naquele ano editou-se a Lei 4.137, a qual teve uma tímida aplicação. A lei atualmente em vigor é a 8.884 de 1994, bastante técnica e atualizada. Sua aplicação incumbe a uma autarquia federal o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, órgão vinculado ao Ministério da Justiça, coadjuvado por duas secretarias: a Secretaria de Direito Econômico, também do Ministério da Justiça e Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda.

7.5 Externalidades: falha de sinalização

É esse fenômeno, juntamente com a concentração, um dos grandes calcanhares de Aquiles do sistema de autonomia ou de mercado. Basicamente, ele decorre do fato de, numa atividade econômica, nem sempre, ou raramente, todos os custos e os respectivos benefícios recaírem sobre

a unidade responsável pela sua condução, como seria pressuposto. Tal fato representa um sério entrave ao funcionamento do sistema, pois, se assim é, boa parte de todo o cálculo econômico realizado pelos centros decisórios descentralizados passa a ser viciado por não poder incorporar todas as informações relevantes, transmitidas via sistema de preços.

Da mesma forma que a concentração econômica representa uma falha de estrutura dos mercados, as externalidades representam uma falha de sinal. É como se houvesse uma estática causando um viés no sistema de comunicação do mercado. Ele se baseia no pressuposto de que sempre os custos e os benefícios de qualquer atividade serão apropriados pelas unidades responsáveis, quer produtoras, quer consumidoras. Quando tal pressuposto deixa de ocorrer, alguns fatores escassos passam a ser utilizados gratuitamente, sem ter a sua escassez devidamente sinalizada.

As externalidades correspondem, pois, a custos ou benefícios circunscritos *externamente* ao mercado, vale dizer, que se quedam incompensados, pois, para eles, o mercado, por limitações institucionais, não consegue imputar um preço. E, assim, o nome externalidade ou efeito externo não quer significar fatos ocorridos fora das unidades econômicas, mas sim fatos ou efeitos ocorridos fora do mercado, externos ou paralelos a ele, podendo ser vistos como efeitos parasitas.

Numa imagem muito simples, e imperfeita, o mercado pode ser assimilado a uma barreira de pedágio das estradas. Para passar por ela, é preciso pagar o preço. No entanto, se a barreira não for bem construída e instalada, poderão alguns carros se valer de um atalho e elidi-la, safando-se sem o correspondente custo. Claramente, eles estarão em situação favorecida frente aos demais. A isso os ingleses chamam de *free rider*, cuja tradução seria o passageiro gratuito (ou *carona*), denominação muito encontrada na literatura sobre o assunto. Mas, além disso, os responsáveis pela estrada estarão recebendo uma informação incorreta sobre o exato número dos seus usuários. Daí a falha de sinal.

São incontáveis os exemplos de efeitos externos, pois eles não são exceções mas, na realidade, permeiam o tecido sócio-econômico a cada instante.

Imagine-se uma lavanderia que estenda a roupa lavada em um gramado a fim de secá-la ao sol. Após algum tempo, uma usina metalúrgica instala-se nas vizinhanças e de sua chaminé é expelida fumaça preta,

bojada de partículas de fuligem que se depositarão sobre a roupa estendida. Haverá aí um custo adicional para a lavanderia, imposto pela usina. Ou, o que dá na mesma, ela lhe transferiu um custo que seria seu, pois ela é a responsável pela combustão imperfeita de onde provém a fuligem. Logo, a lavanderia passou a ter um custo a mais: o de reengastar a roupa ou construir um abrigo para ela. Tentará repassar aquele custo adicional aos seus clientes. Em caso positivo, estes arcarão, no fim das contas, com o custo da usina, ao pagarem mais caro pela roupa lavada. Caso não haja a possibilidade de transferência dos custos (em virtude da concorrência de outra lavanderia imune à fuligem), ela arcará com o excesso de custo e possivelmente perderá o incentivo de ampliar os seus serviços. Ainda na primeira hipótese, a da possibilidade de repasse, os usuários poderão reduzir a frequência da lavagem de roupa. Em ambos os casos, a comunidade talvez acabe ficando com roupas menos limpas do que desejava, antes de surgir o custo parasita gerado pela usina. O exemplo pode ser levado adiante. A fumaça preta, certamente, afetará as vias respiratórias dos moradores locais – clientes ou não da lavanderia –, os quais terão custos adicionais com a compra de remédios, consultas médicas ou temporadas para mudança de ar.

No primeiro caso os efeitos foram bilaterais – usina-lavanderia; no segundo caso, os efeitos foram plurilaterais – usina-comunidade. Em ambos, porém, já se percebeu ter sido focalizado o problema mundial de poluição. Este tanto pode provir de unidades produtoras – a usina metalúrgica ou qualquer outra fábrica –, quanto de unidades consumidoras – os automobilistas de cujos carros, produzidos pela indústria, emanam o gás carbônico e outros elementos poluentes.

A mesma natureza apresenta o fenômeno da mortandade de peixes em rios aos quais é lançado o resíduo da produção de açúcar ou álcool de cana. Trata-se, mais uma vez, de um custo imposto aos usuários do rio – pescadores, consumidores dos seus peixes, nadadores ou remadores – por uma atividade normal de produção.

Externalidades negativas – Um ponto essencial é este: não se trata, em nenhum dos casos até aqui citados, de uma ação delituosa ou ilegal por parte dos causadores dos custos. Eles exercem-na dentro das regras do jogo do mercado. Assim, ninguém chamará de externalidade ao ato de um sobrinho aflito, desejoso de acelerar o processo natural de desapa-

recimento de sua tia milionária, de adicionar-lhe uma dose de arsênico ao chá. Aí a ação é simplesmente delituosa e não acolhida pelo mercado. O efeito externo verifica-se quando o arcabouço legal se mostra incapaz a identificar e a atribuir tais custos adequadamente. O sinal dos preços (custos) continua falhando. Mas eles, custos, não deixam de existir por causa disto e recaem sobre terceiros determinados ou indeterminados. Por essa razão, esse tipo de externalidade é chamado custo externo ou custo social, conforme identificáveis ou não aqueles que lhe sofrem os efeitos. Assim, quando as externalidades redundam em algum custo para alguém são chamadas negativas; quando beneficiam alguém são chamadas positivas. Outro nome utilizado é *economias* ou *deseconomias externas*, conforme se trate de benefício ou de custo incidindo sobre terceiros.

Não é apenas, porém, no campo da poluição ambiental que surgem as externalidade negativas. Elas estão por toda a parte, até na festa do vizinho de cima que se transforma no tormento dos moradores de baixo, supostamente não convidados. No campo das relações do trabalho, elas existem sob a forma dos riscos de acidentes do trabalho e das doenças profissionais, adquiridas em anos de exercício de tarefas insalubres, perigosas ou em ambientes inadequados, como a silicose, que afeta o organismo daqueles expostos a partículas suspensas no ar, provenientes, entre outras origens, do processo de fabricação e estocagem do cimento. É patente não se incluir a silicose no custo normal incorrido por qualquer trabalhador e representado pela renúncia ao lazer, pelo desgaste próprio da sua atividade, cansaço e outros da espécie. O salário a ele pago não compensa a doença, a qual pode representar a invalidez ou a própria morte. Representa, pois, um custo incompensado a ele imposto e, portanto, uma externalidade negativa ou deseconomia externa.

A redução de mão-de-obra determinada por diversas empresas, ao se automatizarem e se informatizarem, acarreta um custo social para a comunidade, representado pelo desconforto de um grande número de desempregados e possível elevação dos índices de criminalidade. A contração de anúncios em determinadas vias, além da poluição visual, pode aumentar o risco de acidentes, pois, supostamente, estão lá para chamar a atenção dos motoristas. A loja ou o bar instalado numa zona residencial desfiguram-na, causando custos aos seus habitantes. O mesmo quanto a um edifício de dez ou vinte andares erigido em meio a um conjunto de casas, por aumentar o movimento da rua e reduzir a insola-

ção da área. Os programas de televisão são vistos popularmente como algo oferecido gratuitamente aos espectadores. No entanto, é claro haver um custo, não pecuniário, a eles imposto, pela perda de tempo – e, em muitos casos, pelo emburrecimento – causados pela reiteração a curtos intervalos de propaganda comercial.

Os exemplos multiplicam-se ao infinito e cada leitor poderá adicionar facilmente muitos outros.

Externalidades positivas – Até aqui, porém, foram apresentadas as externalidades negativas, ou seja, aquelas que transferem custos. No entanto, como já se indicou, existem igualmente benefícios transferidos internamente a terceiros, ou seja, externalidades ou efeitos externos positivos, chamados ainda, de benefícios sociais, quando os beneficiários não são identificáveis nem formam um grupo definido de pessoas.

Uma fábrica instalada numa região de baixo nível de instrução da comunidade poderá promover programas de capacitação de recursos humanos. Além de preparar os seus operários para as tarefas a ela necessárias, referida fábrica estará contribuindo para a melhora do nível geral de conhecimentos daquela cidade, pois os trabalhadores mais preparados poderão se tornar vereadores, coordenadores de programas municipais ou mesmo ir trabalhar em outras fábricas que venham a ali se instalar posteriormente, beneficiando-se, eles e a comunidade, do investimento em instrução realizado pela primeira.

No campo agrícola um exemplo muito citado é o do apiário instalado do próximo a um pomar de cujas flores as abelhas sugam o néctar que lhes melhorará a produção. Cita-se ainda o plantio de uma floresta, a qual, como é sabido, traz uma série de benefícios de caráter ambiental por regularizar a umidade e regime de chuvas, melhorar o ar e o clima de maneira geral. Claramente estes benefícios não são apropriáveis pelos donos do pomar ou da floresta e ficam com o dono do apiário no primeiro caso (benefícios externos), ou com as comunidades vizinhas da massa florestal no segundo caso (benefícios sociais).

Falou-se, porém proporcionalmente menos, das externalidades positivas do que das negativas. E há uma razão. Pelo próprio espírito hedonista, pressuposto psicológico-comportamental do sistema de mercado, a tendência natural dos agentes econômicos será a de lançar para fora os seus custos (externalizá-los) e, pelo contrário, procurar internali-

zar os benefícios gerados externamente ao mercado. Neste último caso, tentarão obter uma compensação dos beneficiados – o que é difícil – ou do governo, mediante subsídios, redução de impostos, fornecimento gratuito de serviços públicos e outras formas. Veja-se, a respeito, o caso dos incentivos oferecidos pelos municípios, em geral, para empreendimentos que se instalem em seus territórios. Pondo de lado o notório exagero das chamadas *guerras fiscais* entre municípios, a justificativa para aqueles incentivos são exatamente as externalidades positivas trazidas por tais empreendimentos.

Quanto às externalidades negativas, a tendência, como já dito, será a de mantê-las como tais, salvo uma decidida ação do poder público no sentido da sua internalização, pois o produtor hedonista voltado para a redução de seus custos terá sempre todo o impulso em tornar ou manter externos aqueles que não conseguir reduzir. Mas, qual o significado de *internalizar* os custos externos ou sociais? Para bem equacionar esta questão será necessário perquirir sobre a natureza e as causas básicas da existência das externalidades.

O Brasil, à semelhança de outros países, conta com uma lei expressamente destinada à proteção dos interesses difusos. É a Lei 7.347/85, a qual disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico.

Os exemplos de interesses difusos prendem-se, em sua maioria, à figura das externalidades. São os residentes de uma estância hidromineral ou de um balneário, mas também os seus frequentadores, turistas, interessados na sua preservação. São os moradores de um bairro residencial, mas também os demais habitantes de uma cidade, interessados em não vê-lo desfigurado. Os consumidores ou espectadores de televisão, interessados em não ser ludibriados pela propaganda enganosa ou mascarados pelo excesso de anúncios.

Natureza e causas das externalidades – Um exame em maior profundidade do fenômeno revelará a sua natureza e, implicitamente, as correspondentes causas. Na realidade, ela decorre de um divórcio entre escassez e propriedade.

Com efeito, será oportuno lembrar o fundamento institucional básico do sistema descentralizado: a propriedade privada de todos os bens

econômicos, quer de produção, quer de consumo, a qual engendra toda a cadeia de trocas própria do mercado com a imputação dos respectivos preços. Como se vê, a propriedade, em última análise, embasa os preços. Ora, como já salientado, as externalidades correspondem a custos ou benefícios não compensados pecuniariamente, isto é, transferidos sem preço. Logo, aí está a causa última a se confundir com a própria natureza do fenômeno. A escassez impõe uma contenção no uso do bem escasso. Mas esta contenção somente é obtida pela imposição de um preço, o que, na ausência da propriedade, não se torna possível. E, assim, a comunidade serve-se de bens escassos como se livres fossem, exaurindo-os ou deteriorando-os em sua qualidade. Aí a raiz da disfunção do sistema.

O acima exposto serve também para pôr em realce o fato de terem a mesma natureza e, portanto, a mesma explicação fenômenos aparentemente tão diversos como a poluição, o congestionamento das estradas e vias públicas e o esgotamento de recursos naturais, inclusive de espécies animais. A causa é sempre a mesma: bens que se tornam escassos sem atribuição de propriedade ou sem o seu efetivo exercício pela imposição de preços. Um terreno *esquecido* pelo seu proprietário acaba se transformando em depósito de lixo. Nesse caso, existe a propriedade mas ela não é exercida.

Tudo indica não ter existido nas comunidades primitivas o instituto da propriedade, pelo menos com a extensão que mais tarde veio a apre-sentar. E isto somente foi possível enquanto a abundância de recursos e pequeno número de necessidades implicava serem livres os bens em sua grande maioria.

Na Idade Média ainda eram habituais as terras de pastagem comuns, justamente chamadas de *commons* na Inglaterra, aonde todos podiam levar as suas cabeças de gado. As tribos de iroqueses e algonquianos da península do Labrador, norte do atual Canadá, tinham territórios de caça comuns onde todos podiam prear os animais conforme os encontrassem. As grandes extensões de terras, proporcionalmente ao número de habitantes, possibilitavam essa situação, fazendo com que estes últimos as vissem como bens livres.

O adensamento populacional no caso das pastagens comuns e o grande aumento da procura por peles, no caso dos territórios de caça do Canadá, levaram à necessidade de se demarcarem as terras num primeiro

estágio, o que exigiu a identificação de armadilhas, e, posteriormente, de se criarem formas incipientes de propriedade, destinadas a lastrear o processo de imposição de preços.

Mas o que haveria de comum entre congestionamento, poluição e exaustão de recursos? Exatamente a ausência ou o não exercício mercantil (próprio do mercado) da propriedade. As estradas se congestionam porque apesar de escassas não se cobra um preço pelo seu uso ou então esse preço é muito pequeno. O rio é poluído porque não se cobra um preço pelo uso de suas águas como elemento reciclador de resíduos ou resfriador de aparelhos de produção. O mesmo quanto à atmosfera. Se bem pensarmos, a poluição não passa de um caso especial de congestionamento, o congestionamento dos bens ambientais, oferecidos gratuitamente.

Os recursos naturais ou espécies animais exaurem-se, por não terem seus direitos de propriedade firmados. Por essa razão, as espécies bravias – não apropriáveis – estão em extinção e as espécies domésticas – apropriáveis – não. No preço de um frango já está computado o custo da sua reposição, isto é, do ovo fecundado. Isto não se passa com espécies selvagens ou com peixes fígados antes da piracema. Há, nesses casos, um divórcio entre escassez e propriedade.

A externalidade e o Direito – Se, em virtude dos efeitos externos, custos ou benefícios circulam livremente pela sociedade, atingindo-a diretamente, isto é, sem passar pelos canais do mercado, parece intuitivo deva o seu antídoto basear-se em mecanismos aptos a promover a internalização de tais efeitos, ou seja, destinados a levar os custos e benefícios a incidirem sobre as próprias unidades responsáveis pela sua geração. Como visto, também, este segundo aspecto – a internalização de benefícios – é incomparavelmente mais fácil de ser conseguido, pois vai ao encontro da tendência natural do próprio mercado, por definição um maximizador de receitas. As dificuldades são extremamente sérias quando se trata de internalizar ou privatizar efeitos negativos representados pelos custos sociais. Por isso, em grande parte, as normas jurídicas neste campo têm esta finalidade: promover a internalização daqueles custos pelas suas unidades geradoras; ou então, simplesmente, impedir a própria geração dos mesmos.

Nada menos de dois novos ramos, vistos como autônomos e extremamente importantes: o Direito Urbanístico e o Direito Ambiental en-

contram no fenômeno em análise a sua base e a sua justificativa, por, em última análise, proporem-se a realizar aquela tarefa. O zoneamento urbano, por exemplo, representa a tentativa de organizar as atividades citadinas de maneira a reduzir a interferência de umas sobre as outras, com a consequente imposição de custos. A simples norma proibitiva do fumo em diversos locais prende-se à mesma origem. E daí por diante, alcançando os dispositivos típicos de poder de polícia em vários setores, como os relativos a segurança e higiene do trabalho, no campo do Direito Trabalhista, os aplicáveis a condições, também, de segurança e higiene de estabelecimentos abertos ao público, como casas de espetáculos, restaurantes, escolas, com o fim ostensivo de evitar o custo externo ou social, representado pelo risco à incolumidade dos espectadores ou clientes pela falta de higiene ou de adequado sistema de saídas em caso de emergência. Igualmente quanto a normas aplicáveis a toda sorte de atividades, inclusive as de publicidade ou de entretenimento. Veja-se, como exemplo, a obrigatoriedade de contrapropaganda no caso dos cigarros, onde o anunciante é obrigado a alertar sobre os malefícios trazidos pelo produto anunciado, ou seja, o custo incobrado por ele imposto aos consumidores.

Em alguns países estruturam-se esquemas tributários destinados a transferir recursos dos fabricantes de cigarros para os centros hospitalares onde se internam os vitimados pelo tabaco, amônia (destinada a aumentar a dependência) e outros subprodutos do tabagismo. A justificativa é sempre a mesma: se o tratamento implica altos custos para a sociedade, e em especial, para a Previdência Social, natural arquem com eles os seus agentes causadores.

A legislação ambiental em países mais avançados como Estados Unidos, Alemanha, nações escandinavas e outros, tem como princípio cobrar uma tarifa pelo uso do meio ambiente, o que na Alemanha, no caso de bacias hidrográficas, é feito através de organizações especiais, um tipo de cooperativa, chamadas *Genossenschaften*, as quais cobram um preço por unidade de poluente lançado ao rio e usam os recursos para obras destinadas a facilitar a sua despoluição. É o chamado princípio do poluidor-pagador, exemplo típico do processo de internalização de custos sociais.

Dessa forma, corrige-se esta disfunção do mercado, pois, como deve ter ficado claro, o custo transferido é custo inexistente para o seu gerador, uma indústria, por exemplo, a qual, assim, torna-se artificialmente mais lucrativa do que o seria se obrigada a absorvê-lo, permitindo-lhe

destarte vender os seus produtos a um preço artificialmente mais baixo. Há aí um viés do sistema de preços, levando a sociedade a consumir mais *meio ambiente* do que o faria ou do que quereria caso existisse um preço associado ao seu uso. Uma notável reação do Direito aos generalizados efeitos externos das atividades econômicas veio a ser a elaboração do conceito de Interesse Difuso. Ele quer significar um interesse comum a um grupo não delimitado de pessoas, contrapondo-se, assim, a outras categorias de interesses contempladas pelo Direito: os interesses individuais, os interesses coletivos, os interesses individuais homogêneos. Interessante observar que o Direito Processual Civil clássico, de índole liberal, era basicamente construído para a defesa dos interesses individuais, subjacentes a qualquer demanda.

Sobre o assunto voltar-se-á a falar no capítulo próprio sobre Economia e Ecologia.

Uma observação final sobre este tópico. As regras de bom tom ou de boa educação, embora não legais, representam uma forma de atenuar os custos que a nossa existência impõe aos demais membros da sociedade.

7.6 Bens coletivos: falha de incentivo

O princípio da racionalidade hedonista, indissociável do utilitarismo e mola mestra do sistema de mercado, igualmente revela-se não-operacional no caso do suprimento de bens coletivos, também conhecidos na bibliografia internacional como bens públicos.

Como visto no primeiro capítulo, os bens coletivos são aqueles aptos ao atendimento simultâneo das necessidades de um grupo ou coletividade para os quais não vigora o princípio da exclusão no ato de seu uso ou do seu consumo. Contrariamente, no caso dos bens exclusivos, o fato de alguém deles se utilizar exclui, *ipso facto*, dessa mesma utilização outro ou outros consumidores. O exemplo mais absoluto de um bem coletivo, como já apontado, é a defesa nacional. Com efeito, a proteção que ela traz a um cidadão é exatamente igual àquela proporcionada a qualquer outro membro da coletividade. Da mesma maneira, vários motoristas podem se servir simultaneamente de uma estrada, sem que qualquer deles exclua os demais.

Ora, como é fácil verificar, o princípio hedonista, se aplicado corretamente pelos agentes econômicos, levá-los-á, invariavelmente, a

esconder a sua preferência pelos bens coletivos, justamente pelo fato de não poderem ser excluídos de sua utilização, caso tais bens venham a ser produzidos. No mercado de bens exclusivos, dá-se a chamada preferência-revelada, ou seja, pode-se afirmar que os consumidores realmente preferiram os bens por eles adquiridos porque os disputaram naquele mesmo mercado, dispondo-se a sacrificar uma parcela de suas rendas para obtê-los. Diz-se, por este motivo, que a comunidade *vota* nos artigos que deseja ver produzidos, manifestando as suas preferências por aqueles bens cujos preços se dispõe a pagar. É o princípio da soberania do consumidor, já exposto quando se apresentaram as linhas mestras do modelo descentralizado. Seria o caso de uma ponte, do ensino público, de uma campanha de vacinação, da melhora do aparato policial? Em princípio não, porque o consumidor ou usuário sabe que se vier a colaborar financeiramente para a realização de qualquer iniciativa desse tipo sua participação individual será insignificante e dela não dependerá a materialização daquela iniciativa. Além do mais, uma vez disponíveis aqueles bens, quaisquer terceiros que não contribuirão receberão idênticos benefícios. Serão os *free riders*, ou seja, os beneficiários gratuitos da obra ou do serviço (caronas).

A consequência dessa situação é evidente. Uma economia fundada apenas no mercado tenderá a discriminar fortemente os bens coletivos e a exagerar a produção de bens exclusivos. Terá, assim, muitos carros, mas poucas linhas de metrô ou um deficiente transporte coletivo; terá muitas fábricas, mas poucos aparelhos antipoluentes — o ar puro é um bem coletivo: maior pureza para uns, não significa menor pureza para outros —; terá médicos particulares mas uma deficiente higiene pública e assim por diante. E, em muitos desses casos, verifica-se ainda um fenômeno de causalção circular: quanto pior o transporte coletivo, mais se exacerba a procura por automóveis particulares. Este, aliás, tem sido um dos pontos mais ressaltados por diversos autores: a deficiente provisão de bens coletivos é uma das distorções mais sérias de uma economia cujo processo decisório se baseie essencialmente no mercado, pois o fato de as necessidades por bens coletivos não serem veiculadas adequadamente pelos canais mercantis não significa que elas não existam ou não sejam importantes. Há aí *uma falha de incentivo*, a inibir, pelo menos parcialmente, o processo de encaminhamento de recursos aos seus pontos ótimos de aplicação. Falta incentivo para a população manifestar a sua preferência, o que implica igualmente uma falha de sinal para os supridores desses bens.

Essa percepção, a rigor, sempre existiu, tanto assim que o Estado desde as mais remotas eras cobrava os seus tributos para fazer face, entre outros fins, às necessidades de caráter coletivo, inclusive a sua própria manutenção. No entanto, com o crescimento da população e seu adensamento nas áreas urbanas, expandiram-se enormemente as necessidades coletivas, antes pura e simplesmente desconsideradas, tais como a vacinação, o ensino básico, o saneamento, o planejamento urbano, ampliando-se, inclusive, a noção de serviço público tratada pelo Direi- to Administrativo.

Se bem examinados, todos os itens acima citados envolvem o conceito já discutido de externalidade na modalidade positiva, ou seja, a geração ou a produção de benefícios externos extramercado. Isto nos leva a concluir ser o bem coletivo aquele dotado apenas de externalidades e produzido para tal fim. É o caso de praças, parques e outros bens tipicamente coletivos. A estrada, por exemplo, reduz os custos do transporte na região por ela atravessada. Mas não é só. Há outros bens ou serviços que, muito embora exclusivos, geram um tal montante de externalidades positivas a ponto de serem cada vez mais vistos, eles próprios, como bens coletivos. É o caso da vacina: aparentemente trata-se de um bem exclusivo, pois protege a quem foi com ela inoculado. Mas, à medida que uma parcela razoável da população a recebe, aumentam as probabilidades de todo o conjunto de habitantes ver-se livre de uma possível epidemia. As altas externalidades fazem a vacina ser encarada muito mais como um bem coletivo do que exclusivo. O mesmo se aplica a inúmeros outros setores, notadamente os do ensino e do saneamento. Por essa razão, a falha do mercado, no caso dos bens coletivos, é do mesmo tipo da verificada no caso das externalidades: falta de sinal decorrente da ausência de incentivo na manifestação desse tipo de necessidade, a qual ocorre ou deve ocorrer não pelos canais de mercado, mas pelos canais da representação política, mediante a escolha de legisladores e governantes cujos programas contemplem o fornecimento deste ou daquele conjunto de bens coletivos, conforme a preferência dos eleitores.

Daí o desenvolvimento e a diversificação das modalidades pelas quais o Estado supre estes bens, quer diretamente, quer mediante a concessão de serviços públicos, quer pela contratação com terceiros, quer, ainda, via incentivos à produção, pelo setor privado, de bens dotados de alto coeficiente de externalidades positivas.

É oportuno destacar, a esta altura, em abono, aliás, dos tratadistas clássicos, que eles não deixaram de incluir em seus compêndios uma lista contendo o rol de atividades passíveis de serem atribuídas ao Estado, com um mínimo de arranhões à ordem liberal. A extensão dessas listas e a maior ou menor abrangência de seus itens ficava por conta do grau de ortodoxia doutrinária do seu autor. O certo é poder-se notar em todos eles uma percepção cada vez mais nítida do problema das externalidades, sobretudo daquelas ligadas aos bens coletivos. É interessante citar as idéias do francês Henri Storch que, em 1823, publicou um *Cours d'économie politique*, escrito anos antes por encomenda do czar da Rússia e destinado à instrução dos irmãos deste. Dizia Storch ser finalidade do Estado criar utilidades para todos os cidadãos, pelo exercício daquelas atividades em que eles não poderiam atuar diretamente por si sós, por ser a sua utilidade aproveitável por todos eles indistintamente. "Assim, as bases da lei não seriam princípios vagos como o direito divino ou natural, mas o princípio fecundo da utilidade coletiva, plausível ao bom senso e passível de verificação". O liberal Jean-Baptiste Say endossaria a colocação de Storch, aliás sensivelmente na linha de Bentham, a qual seria desenvolvida e detalhada por sucessivos tratadistas tanto de Economia Política, quanto de Ciência das Finanças, Direito Financeiro, Direito Tributário e Direito Administrativo. Um retrospecto das obras de todos eles mostrará como, realmente, as falhas do mercado foram se tornando cada vez mais patentes e, em consequência, cada vez mais extenso o rol de atribuições governamentais. Para essa percepção influíram diversos fatores além da própria evolução científica. Entre eles é de se destacar o processo de concentração urbana, seqüela da industrialização, a exacerbar o fenômeno das externalidades, associado aos bens coletivos.

Os bens coletivos e o Direito — Não será necessário ressaltar o quanto o Direito incorporou, nos ramos supracitados — o Direito Tributário, Direito Financeiro e Direito Administrativo —, o conceito de bem coletivo, particularmente os dois últimos, cuja essência consiste, exatamente, em torná-los disponíveis à comunidade. O Financeiro fixando critérios e diretrizes para a movimentação dos recursos estatais e, em particular, para a aplicação dos mesmos em serviços, obras e contratações; o Administrativo, implementando-os e disponibilizando-os à população ainda quando sob formas de caráter privatizante, como as concessões, parcerias e outras que tais. Já o primeiro, o Direito Tributário, empenha-se em esta-

belecer os princípios e normas para a obtenção daqueles recursos, via tributação, tendo subjacente a tais princípios as necessidades coletivas a serem atendidas sob a égide estatal.

7.7 Consequência das falhas do mercado

A constatação das falhas do mercado levou antes de mais nada à percepção de a sua mecânica operacional, tal como imaginada pelos clássicos, corresponder mais a um modelo simplificado do que a uma realidade facilmente encontrada a cada caso concreto. Mais específica e significativamente, deu-se a este modelo o nome de *concorrência perfeita*, a qual para funcionar como previsto exigiria: 1) ampla mobilidade de fatores; 2) pleno acesso a informações; 3) ausência de economias de escala, assegurando a atomização; 4) ausência de economias externas, quer positivas, quer negativas; 5) exclusividade de todos os bens. Um sexto requisito até agora implícito, a ser melhor estudado quando se abordar a microeconomia, é o da homogeneidade ou não diferenciação dos produtos. Diante da ausência desses requisitos não é possível falar em mercado no sentido clássico, mas sim em tipos diferentes de mercado, cada qual com suas limitações.

A cada uma delas passaram a corresponder várias ações corretivas por parte do Estado, traduzidas em normas legais e regulamentares de todo o tipo. Escorçado da economia pelos postulados do liberalismo, o poder público dele saiu pela porta da frente, mas acabou por reingressar gradualmente pela porta dos fundos. Ou seja, este reingresso não foi sistemático, nem sempre conscientemente desejado, mas fruto de uma necessidade incontornável, à falta de qualquer outra alternativa para lidar com os apontados problemas. E, assim, foi-se acoplando ao processo decisório do mercado um aparelho controlador de caráter burocrático, destinado a impedir as consequências mais indesejáveis do seu funcionamento.

Para esta nova configuração dos sistemas ocidentais foram propostas algumas denominações, como a de capitalismo regulamentar ou de regime de mercado controlado ou ainda, de neoliberalismo para indicar a permanência dos postulados liberais mas modificados para poderem levar em consideração os novos reclamos provocados pelo imperfeito funcionamento dos mercados, o qual, em última análise, implicava to-

lher a liberdade daqueles sobre quem recaíssem as mesmas imperfeições. E este é um aspecto importante, pois veio deixar nítido que as ameaças à liberdade podem provir de outras fontes que não apenas o Estado. À liberdade do poluidor de poluir, corresponde a falta de liberdade da população de respirar ar puro ou de adquirir alimentos não contaminados. O poder do monopolista de provocar a escassez e fixar preços, significa a compulsória entrega a ele de parcela extra da renda do consumidor. A defesa intransigente da liberdade do indivíduo frente ao poder político poderia levá-lo à perda dessa liberdade frente ao poder econômico, por qualquer forma manifestado.

Começa-se, assim, a falar na *intervenção do Estado na economia*, no *domínio econômico*, e a aceitá-la, desde que cercada das indispensáveis cautelas para limitá-la ao estritamente necessário, a fim de suprir as disfunções maiores do sistema. No entanto, o debate em torno dessas imperfeições, aceso no período entre as duas guerras mundiais e mesmo depois, ao invés de inquirir definitivamente o mercado como base para a organização econômica e decretar a sua falência, concluiu por mantê-lo, ao reconhecer os seus indiscutíveis méritos. Levou, porém, ao surgimento de um outro centro decisório paralelo: o Estado. Este, até então visto como um mero interventor, passa a ter sua presença reclamada como um agente habitual. Aqueles setores da economia, insuscetíveis de equacionamento pelo mercado, deverão necessariamente ser atendidos pela ação coletiva. Isto não significa deva ela agir contra o mercado, mas, pelo contrário, em harmonia com ele, suprindo-lhe as deficiências, sem lhe tolher as condições de funcionamento. E mais, dar-lhe condições de operabilidade e viabilidade, legitimando-o.

Esta, portanto, a primeira ordem de motivações para a presença do Estado, à qual, porém, logo mais se acoplaria uma segunda ordem, decorrente da colocação, agora sim consciente, de objetivos da política econômica, isto é, de posições e resultados a serem definidos e produzidos pelo sistema econômico no seu desempenho.

A primeira dessas duas motivações pode ser vista como de caráter negativo, por ter como finalidade reparar um mau funcionamento operacional. A segunda já se apresenta com uma motivação positiva, almejando implantar novos resultados, melhores ou mais desejáveis, do que se iria de se esperar do desempenho *normal* do sistema, ainda quando corri-

gidas as suas inoperacionalidades. Assim, a presença do poder público na economia deixa de ter apenas por justificação as falhas do mercado. Uma segunda e extremamente poderosa motivação acoplou-se à primeira. Decorre das preferências políticas quanto ao desempenho *tout court* do sistema, levando o Estado não apenas a complementá-lo mas a direcioná-lo deliberadamente em função de fins específicos. A análise destes constituirá o objeto do capítulo seguinte.

SÍNTESE E CONCLUSÕES

- 1) A vivência prática do sistema de cunho liberal durante cerca de 150 anos trouxe, a par de um grande desenvolvimento em termos de disponibilidade crescente de bens e serviços, uma série de consequências negativas, cuja explicação demandou refinamento da própria análise e o estudo das instituições econômicas.
- 2) Em parte pressionada pelas manifestações da sociedade, quer diretamente, quer pelos seus órgãos de representação política e em parte pelos próprios progressos da ciência em si, a Economia foi incorporando aos seus modelos a identificação e a explicação das chamadas falhas do mercado.
- 3) As falhas do mercado correspondem a situações nas quais os seus pressupostos de funcionamento não se fazem presentes, tornando-o inoperacional.
- 4) O mercado apresenta cinco falhas principais:
 - 4.1) quanto à mobilidade de fatores – é uma falha de origem física ou cultural;
 - 4.2) quanto à transparência ou acesso à informação – é uma falha de origem legal;
 - 4.3) quanto à concentração econômica – é uma falha de estrutura;
 - 4.4) quanto aos efeitos externos ou externalidades – é uma falha de sinal;
 - 4.5) quanto ao suprimento de bens coletivos – é uma falha de incentivo.
- 5) A constatação das falhas do mercado levou a uma reintrodução do Estado no sistema econômico, mediante a edição de diversas nor-

- mas de caráter legal e regulamentar destinadas a, por diversas formas, eliminá-las ou atenuá-las.
- 6) A pura racionalidade formal da lei, na visão do sistema liberal, passa a se tornar insuficiente para a condução harmoniosa do sistema econômico.
 - 7) A ação do Estado nessa condição de mero controlador das inoperacionalidades do mercado recebeu o nome de capitalismo regulamentar, neoliberalismo e outros, mas não se esgotou apenas nessa função.
 - 8) Objetivos de caráter político são também colocados para o desempenho do sistema como um todo, levando o Estado a dele participar, com vistas a direcioná-lo.

BIBLIOGRAFIA BÁSICA

- BRUNA, S. V. *O poder econômico*. São Paulo, 1997.
- CAMPOS, M. V. *Código de Defesa do Consumidor: uma avaliação da perspectiva empresarial*. São Paulo, 1991.
- FORGIONI, P. A. *Fundamentos do "antitruste"*. São Paulo, 1996.
- LAJUGIE, J. *Os sistemas econômicos*. Englewood Cliffs, 1974.
- NUSDEO, F. "Ambiente". In *Enciclopédia Saraiva de Direito*. São Paulo, 1977.
- _____. "Custo Social". In *Enciclopédia Saraiva de Direito*. São Paulo, 1979.
- _____. Fundamentos para uma Codificação do Direito Econômico. R.T. São Paulo, 1997. Caps. 1 e 2.

A POLÍTICA ECONÔMICA E SEUS FINS

SUMÁRIO: 8.1 A definição dos objetivos: política ou economia? – 8.2 Objetivos econômicos e extra-econômicos – 8.3 O conflito: objetivos ativos e restritivos – Síntese e conclusões – Bibliografia básica.

8.1 A definição dos objetivos: política ou economia?

Vimos ao fim do capítulo anterior que a colocação de determinados objetivos ou metas para o desempenho do sistema econômico corresponde a uma segunda ordem de motivações para a presença estatal no mesmo. Não interessa à sociedade apenas corrigir as falhas ou disfunções do mercado, mas independentemente delas vê-lo produzir bons resultados, assim considerados aqueles correspondentes às suas preferências manifestadas mediante os órgãos de representação política.

Já foi vista no Capítulo 4 a distinção entre Economia positiva e Economia normativa e, dentro desta última, entre Doutrina e Política Econômica.

A doutrina está voltada para os fundamentos do sistema econômico. Uma vez, porém, assentados estes e definidos os contornos de sua estrutura, surge a necessidade de direcioná-lo, estabelecendo-lhe determinados fins, impondo-lhe, em suma, um padrão de desempenho. Surge a política econômica, ou seja, o estudo das relações entre certas variáveis sob a ótica de que umas serão meios ou instrumentos para que as outras assumam um determinado valor ou posição. A política econômica é assim mais detalhista e mais pragmática. Ela não discute as bases filosóficas do sistema. Procura, apenas, dentro de suas premissas, viabilizar os objetivos tidos como necessários ou desejáveis pela comunidade, servindo-se dos instrumentos que o próprio sistema coloca ao seu dispor. Ganha em exatidão e profundidade; perde em generalidade.

A própria noção de política econômica implica a existência de fins a cuja perseguição deverá se adaptar todo o sistema, mediante distorções conscientemente impostas ao seu funcionamento, devendo entender-se

aqui a palavra *distorções* como querendo significar uma forma de operação diversa daquela normalmente ditada pelos padrões do mercado. Apenas para exemplificar: até há algum tempo o mercado estava ávido pela importação de diversos produtos. Esta somente não ocorria pela incidência de altas tarifas aduaneiras e outras medidas impostas pelos responsáveis pela política econômica de então.

O estudo dos fins a serem propostos para o desempenho do sistema econômico tende a escapar a qualquer tratamento de cunho científico, — pelo menos no campo da ciência econômica —, porque a sua definição e colocação se passam na esfera política. O campo por excelência do cientista ou do técnico não é o da definição de fins, mas o da escolha de meios, ou seja, das formas mais idôneas para se chegar a eles. Na prática, no entanto, não se pode negar ser muito estreita a participação dos técnicos e, em particular, dos economistas na condução ou orientação do processo político voltado ao estabelecimento de objetivos precisos para o desempenho do sistema. Isso ocorre em primeiro lugar quando se trata de avaliar a sua viabilidade, isto é, a factibilidade de serem alcançados e a possível extensão em que isso se dará. Em segundo lugar caberá a eles identificar as zonas de complementaridade e de conflito entre eles. Uma terceira e importante contribuição dos economistas neste particular vem a ser a conversão dos fins, expressões ainda genéricas e vagas de preferências da sociedade, politicamente manifestadas, em conceitos mais operacionais e tecnicamente trabalháveis. Assim, o fim vago de progresso pode ser *traduzido* no conceito mais técnico de *desenvolvimento econômico*, quando então diz-se que ele, fim, converteu-se em um *objetivo*. O mesmo quanto ao desejo de justiça que o especialista procurará associar a um dado padrão de distribuição de renda. Finalmente, quando possível, ao objetivo pode ser imposto um valor quantitativo e aí ele se transforma numa *meta*. Esquemáticamente, evolui-se da maior generalidade para a maior especificidade, como se vê:

FIM → OBJETIVO → META

Pode-se, assim, para ficarmos no mesmo exemplo, quantificar o desenvolvimento como o crescimento do Produto Interno Bruto — PIB — a uma taxa de 5% ao ano durante um certo período — o horizonte da política econômica. Igualmente será possível fixar em números o coeficiente de desigualdade de renda de uma sociedade, tido como desejável ou

aceitável — coeficiente de Gini, ou curva de Lorenz. Estas seriam as medidas, internacionalmente referidas como *targets*, ou seja, objetivos quantitativamente expressos.

A chamada tecnocracia surge quando o corpo técnico, ao invés de se limitar às três tarefas supra-indicadas, passa a fixar diretamente os fins a serem alcançados pela sociedade, substituindo-se a ela, portanto. Uma segunda modalidade da mesma tecnocracia verifica-se quando as intimações existentes entre fins e meios, em termos não apenas funcionais mas axiológicos, são ignoradas. Com efeito, não importa apenas à sociedade fixar uma determinada meta, mas interessa-lhe igualmente saber de que forma será atingida. Isto porque aquilo que para os técnicos pode não passar de simples meio, para a comunidade muitas vezes representa um fim em si. Assim, por exemplo, todos podem estar de acordo com o objetivo de aumentar a produção ou a produtividade de um dado setor. Rejeitarão, porém, um aumento compulsório de horas de trabalho apontado como meio para alcançá-la. A melhor distribuição da renda poderá, como objetivo, atrair o consenso quase geral, mas não às custas de uma tributação asfixiante. Em suma, muitas vezes será mais importante e melindroso decidir o meio do que concordar com o fim, o que exige um permanente controle social sobre o processo de formulação e aplicação da política econômica. Esta, fora de controle, pode assumir feições totalitárias, ainda quando formalmente inserida num processo democrático.

Como já assinalado no Capítulo 4, não se pode, a rigor, dizer tenha havido em qualquer época desinteresse por parte do governo quanto aos resultados da atividade econômica. Quando não por outra motivação, pelo menos para poderem-se assegurar os necessários recursos de ordem fiscal. Mas é natural que, além dessa preocupação, os Estados sempre tenham tido objetivos próprios de caráter extra-econômico, como os de ordem militar, de hegemonia política, de coesão social, de aprimoramento cultural e assim sucessivamente. E sempre confiaram no sistema econômico como, pelo menos, um poderoso adjuvante para a materialização daquelas finalidades.

À medida, porém, que a análise econômica foi se aprimorando e ganhando contornos de maior rigor, começou o Estado a se interessar por objetivos nitidamente situados dentro do campo da economia. Surgiu, assim, para os técnicos um novo tipo de tarefa, qual seja a de traduzir as aspirações mais ou menos vagas da comunidade, captadas pelo processo

político, em conceitos operacionalmente aproveitáveis em termos de elaboração de um plano ou de uma programação econômica. É aí que o analista, sem adentrar o campo das preferências políticas, estará interessado em conhecer *positivamente* as preferências e os objetivos sociais, para incluí-los em seu instrumental de trabalho.

É extremamente difícil destacar os principais objetivos perseguidos pelas várias nações, mesmo porque eles têm variado, segundo as épocas, as particulares fases da conjuntura e a orientação política dos governos. Diversos autores, ao estudar o processo de escolha dos objetivos, têm procurado distinguir algumas uniformidades ou regularidades. Um estudioso, Boulding, os vê, em última análise, como meros desdobramentos de quatro grandes fins ou aspirações de ordem geral, comuns à maioria dos povos, independentemente, mesmo, dos regimes políticos e dos sistemas econômicos vigentes.

Segundo o citado autor, aqueles fins mais amplos, de caráter geral, seriam os seguintes:

- Progresso econômico
- Estabilidade econômica
- Justiça econômica
- Liberdade econômica

Todos eles, implícita ou explicitamente, estariam por trás dos inúmeros objetivos específicos colocados pelos governos como padrão de aferição do desempenho do sistema, tais como o pleno emprego, o controle da inflação, a posição da balança de pagamentos, o desenvolvimento econômico, a distribuição de renda e assim por diante.

Considerem-se tais fins. Da maneira como acima enunciados, eles, obviamente, se apresentam excessivamente amplos e vagos. O fato, porém, de um termo ser vago não significa seja destituído de sentido, e é justamente a sua amplitude que permite a formação daquele mínimo de consenso a possibilitar, em etapas sucessivas, a definição mais precisa de seus contornos e a sua tradução concreta em conceitos operacionais. A própria análise histórica mostra como o conteúdo mesmo de tais expressões tem variado ao longo do tempo, tanto no entendimento da sociedade, quanto na sua especificação técnica, para efeitos de política ou de programação econômica.

Progresso — Inicia-se a discussão dos fins da política econômica pelo progresso, por ser este talvez um dos mais populares. No entanto, é bem de ver, a palavra progresso é, em si, vazia de conteúdo. Ela não aponta necessariamente para um fim específico. A sua conotação básica é a de aperfeiçoamento, de maior racionalidade ou de maior eficiência e aproximação de uma dada meta. Porém, resta a questão: aperfeiçoamento, eficiência, aproximação em relação a quê? Cai-se numa espécie de raciocínio circular, pois etimologicamente progredir significa avançar, aproximar-se de algo. Para uma sociedade conservadora progredir poderá significar apenas não mudar ou permanecer cada vez mais fiel e apegada a seus costumes ancestrais. Para uma comunidade inovadora, pelo contrário, progredir será mudar, renovar, destruir o velho para implantar o novo.

Tem-se identificado, pois, a aspiração pelo progresso, sentida de maneira vaga e genérica por quase todos os povos, com o desenvolvimento econômico ou, pelo menos, com o crescimento moderado. Há algum tempo, talvez não houvesse a menor dúvida não apenas em aceitá-lo, como também em traduzi-lo pelo conceito de desenvolvimento econômico e especificá-lo, em termos técnicos, como correspondendo ao crescimento constante e auto-sustentado do PIB, segundo uma taxa que, malgrado a possível variação anual ou sazonal, significasse crescente disponibilidade de bens e serviços por habitante. Desde o fim da Segunda Grande Guerra, quando os países subdesenvolvidos emergiram politicamente no cenário mundial, esse objetivo, assim definido, talvez fosse o de mais ampla aceitação entre os povos, atraindo um consenso virtualmente unânime de todas as tendências ou setores da opinião pública. E isto tanto nos países subdesenvolvidos, quanto entre as nações já maduras economicamente.

Hoje em dia, entretanto, diversos estudos demonstram o quanto o processo de desenvolvimento econômico é minado por custos nem sempre revelados pelo mercado — custos sociais —, os quais se patenteiam em campos aparentemente não-econômicos, mas, na realidade, intimamente ligados à utilização de recursos escassos da comunidade. Fenômenos como a deteriorização ambiental, a decadência e o congelamento das cidades, o esgotamento de recursos não renováveis, a destruição do verde, o aumento dos índices de criminalidade, as pressões inflacionárias, a degradação social representam custos normalmente

vinculados a processos de desenvolvimento, mormente aqueles muito rápidos ou conduzidos com despreocupação quanto a tais repercussões. Nessas condições, a prioridade com o desenvolvimento econômico não tem desaparecido ou diminuído de intensidade, particularmente junto aos povos ainda não desenvolvidos, mas vem sendo ultimamente reinterpretada, ou melhor, redirecionada a fim de tornar-se mais abrangente, pela inclusão de outros elementos de aferição, basicamente aqueles vinculados à qualidade de vida, como se verá no capítulo próprio, sobre Desenvolvimento Econômico.

O desenvolvimento está associado à idéia da chamada eficiência dinâmica da economia, ou seja, a capacidade de ampliar a sua capacidade de produtiva ao longo do tempo.

Estabilidade – Já o objetivo *estabilidade* apresenta-se muito mais simples de definir e mais pacífico em termos de possíveis conotações divergentes. Basicamente ele se refere ao ideal de eliminar as flutuações do nível de renda e de emprego, justamente uma das maiores vulnerabilidades do sistema de mercado. Abrange, assim, toda a chamada política anticíclica com vistas a atenuar a amplitude dos sucessivos ciclos de prosperidade e depressão, como já assinalado ao se tratar de falha de mercado decorrente da insuficiente mobilidade dos fatores. Fala-se aí em eficiência estática da economia, isto é, a sua capacidade de atuar próxima ao nível de pleno emprego dos fatores disponíveis, com flutuações de amplitude tão reduzida quanto possível.

No entanto, ainda sob o rótulo da estabilidade, um importantíssimo objetivo vem a ser o da estabilidade monetária, ou seja, a manutenção, dentro de determinados limites, do poder de compra da moeda, a fim de evitar processos inflacionários ou deflacionários mais agudos, a provocarem disfunções no mecanismo de emprego de recursos, bem como efeitos *perversos* sobre a distribuição de renda.

Mormente nos dias atuais, a estabilidade apresenta outras dimensões: a estabilidade ecológica, por exemplo, a necessidade de manter o equilíbrio nas relações entre o sistema econômico e o sistema ecológico, colocando este último a salvo de agressões motivadas por deficiente controle ou sinalização no processo produtivo ou de consumo. Acrescentem-se, ainda, a defesa da paisagem e dos sítios históricos e ter-se-á uma idéia de quão amplo vem se tornando o âmbito do fim *estabilidade*. Ainda neste

caso, começa a surgir a necessidade de se manter a estabilidade locacional, evitando movimentos muito bruscos da população em virtude de seus efeitos externos negativos, traduzidos na instabilidade social.

Finalmente, vale mencionar a estabilidade nas relações econômicas externas de cada país com os demais, representada pelo equilíbrio na sua balança de pagamentos, sobre o que se falará no capítulo relativo à Economia Internacional.

Possivelmente já se terá percebido a íntima conexão entre os vários objetivos ligados ao fim mais amplo da estabilidade com algumas falhas do mercado. E a razão será logo mais exposta, ao se tratar do conflito de objetivos e à distinção entre os ativos e os restritivos.

Justiça – O fim *justiça* coloca-se de maneira particularmente relevante sob qualquer enfoque dado à política econômica. Nunca será demais acentuar o sentido de justiça, sobretudo a comutativa, como alicerce da ordem jurídica dos povos, muito embora sujeita aos matizes e aos particularismos próprios à índole e à cultura de cada um. A linha de coerência a ser imposta a todas as medidas e providências a ela ligadas, tendo como fio condutor a aderência aos princípios gerais de Direito, informadores da estrutura jurídica de cada comunidade, não pode romper-se, sob pena de quebra da unidade do Direito. Em outras palavras, mesmo no campo das aspirações econômicas, não será possível violentar a essência própria a cada sociedade do *suum cuique tribuere* e do *alterum non ledere*, sem a ameaça de se multiplicarem os germes da desagregação social, tanto mais deletérios quanto maior a complexidade e a diversificação trazidas pelo desenvolvimento econômico. Poderá dar-se, aqui, um confronto entre eficiência – ligada ao fim progresso – e justiça.

Em termos de política econômica, a expressão *justiça* vem basicamente identificada a uma preocupação pela redistribuição de renda, a partir do pressuposto de o mercado funcionar, em geral, como um mecanismo concentrador desta. No entanto, num paradoxo apenas aparente, nas fases iniciais do processo desenvolvimentista, tal preocupação tem cedido passo a um estímulo à concentração, desde que esta beneficie as *classes adequadas* da sociedade, ou seja, aquelas cuja contribuição para o mesmo processo seja decisiva, tais como determinadas categorias de empresários ou de técnicos. A possível desigualdade verificada nesses estágios iniciais tem o sentido de estímulo e não de privilégio, com vistas à conse-

cução de um objetivo imperativo, justificável desde que não levado a extremos e nem por tempo em demasia. Com efeito, uma ênfase distributivista tenderia a elevar o consumo, reduzindo a parcela do PIB destinada ao investimento e com isto se retardaria ou estancaria o processo de desenvolvimento. Nesta linha, estabelecem-se muitas vezes diferenças baseadas não no critério da equidade, mas no da contribuição para o desenvolvimento dentro do pressuposto, porém, de que as classes beneficiadas estarão, direta ou indiretamente, beneficiando as demais, como seria o caso de empresários abrindo novas frentes de emprego ou barateando os preços pela adequada escala de produção.

É o caso dos contratos de mútuo, cujos juros variam em função do destino dado pelo mutuário aos recursos fornecidos e, ainda mais, dos financiamentos subsidiados ou deliberadamente *à fond perdu*. O mesmo se diga de toda a gama de incentivos tributários a introduzir uma nova conotação à idéia clássica de justiça fiscal. Daí sustentarem muitos autores que as normas destinadas a materializar a política econômica no campo jurídico, contrariamente às demais, não têm caráter ou conteúdo ético, mas simplesmente instrumental. No entanto, este caráter não pode ser tido como absoluto e, muito menos, desconsiderado o primeiro, sob pena de contrariar a própria natureza do Direito além de se revelar politicamente perigoso ou inviável.

Durante muito tempo no Brasil, fez fortuna a idéia de não ter sentido distribuir um bolo pequeno. Primeiro dever-se-ia fazer o bolo crescer para depois distribuir melhor as suas fatias. Este é um exemplo de proposição economicamente duvidosa — porque não há como garantir o crescimento do bolo — e politicamente inviável — por sinalizar a uma grande parcela da população que nada ou muito pouco será feito para a melhora de seu nível de vida por uma ou duas gerações —, levando seguramente à desagregação social, pois esta parcela saberá não ter como chegar aos objetivos de sua escolha. E, finalmente, quem decidirá quando o bolo já terá crescido o suficiente? A chamada “década perdida” — dos anos 80 — mostrou a inconsistência de tal posição. No Brasil, o bolo não apenas diminuiu, mas foi tirado da mesa. Ademais, a justiça, no sentido de melhor distribuição de renda, conecta-se com a liberdade, como se verá logo abaixo.

Ainda no campo da justiça econômica, ganha relevância o problema da distribuição dos ônus trazidos pelas medidas voltadas à colimação de vários objetivos específicos. O desenvolvimento econômico, a con-

quista de mercados externos, a industrialização, a própria redistribuição de renda trazem em sua implementação custos cuja atribuição a um ou a outro setor da comunidade deve ser sopesada e decidida dentro de princípios nítidos de justiça, sob pena, mais uma vez, de se desencadearem perigosas tendências desagregadoras. Assim, a abertura de vias urbanas não poderá ser feita à custa de alguns proprietários insuficientemente compensados pela perda de seus imóveis, enquanto outros vêem os seus valorizarem-se; mais espaço para automóveis não pode implicar falta de espaço para as famílias; o comércio exterior incentivado não deverá levar à redução da receita de alguns estados da Federação, tornados assim incapazes de produzir os serviços públicos essenciais; a disseminação da propriedade rural não poderá se fazer às expensas da exploração pura e simples dos antigos titulares. As medidas de política econômica, em grande número de casos, incidem a esmo sobre a comunidade, favorecendo a alguns de seus setores enquanto impõem sacrifícios ou custos a outros, inclusive em decorrência da ação dos grupos de interesse ou de pressão, os chamados *lobbies*, sobre os quais se falará no Capítulo 10. A equitativa distribuição destes haverá sempre de constituir, ela própria, um objetivo dos responsáveis pela sua implementação. *A Justiça Econômica*, em suma, deve corresponder a uma especificação da noção geral de justiça de cada povo. Jamais à sua negação. E isto não apenas por motivos ideológicos ou morais, mas por razões de fundo *utilitarista*, pois a desagregação social representa uma externalidade negativa muito alta, a ponto de comprometer qualquer ganho de *eficiência*.

Liberdade — Propositadamente, foi deixada para a parte final desses breves comentários sobre os grandes fins da política econômica a discussão dos possíveis sentidos atribuíveis à expressão *liberdade* num contexto de política econômica, mesmo porque ela não deveria ser um fim em si, mas um dos pressupostos do sistema.

O conceito presta-se também a diversas interpretações. Os valores liberal-utilitaristas, a informarem o sistema e a sua estrutura, indicam naturalmente, como sua primeira acepção, a de liberdade de iniciativa: capacidade para tomar decisões quanto ao uso de recursos, com um mínimo de restrições por parte do poder, seja ele político ou econômico. Em outras palavras, a auto-determinação da vontade no campo da Economia. Mas, ela possui também outras dimensões. Ao se ampliar o leque de opções para determinados grupos da sociedade, mediante o oferecimen-

to de novas oportunidades para o trabalho, para o lazer, ou ainda para o consumo, obviamente estar-se-á aumentando o seu grau de liberdade. A legislação trabalhista, por exemplo, ao limitar a liberdade de contrato, tornou mais livre uma de suas partes que antes não a possuía. Normas sobre a proteção ao meio ambiente poderão aparentemente cercar a liberdade dos poluidores, mas elevarão a do conjunto da população em termos de opções para passeios, para a prática desportiva, para a escolha do local de residência e assim por diante. Em todos estes casos, a aparente restrição à liberdade de alguns indivíduos justifica-se em termos da maior utilidade e liberdade para todos. Como já acenado, o próprio objetivo da distribuição de renda conecta-se ao de liberdade, pois quando ela é excessivamente concentrada não existe liberdade efetiva para boa parte da população, que não pode exercer qualquer opção de consumo ou, mais genericamente, por ver-se impedida pela restrição de renda de perseguir os seus objetivos, *livremente* escolhidos.

É indubitável, porém, trazer a participação do Estado na economia uma restrição à liberdade individual nesta esfera. Muitos a consideram, portanto, um objetivo residual, no sentido de que a liberdade deixada ao cidadão no plano econômico deverá ser tanta, quanto compatível com os demais objetivos. Tal colocação, por um lado, é realista e, por outro, potencialmente perigosa. Realista porque a simples colocação de objetivos econômicos implica, por alguma forma, forçar o mercado a se comportar diferentemente do que o faria, caso não se os procurasse implementar — e aí algumas restrições à iniciativa de seus agentes torna-se inevitável. Perigosa porque, se levada às últimas conseqüências, um programa muito ambicioso de política econômica poderá atribuir à liberdade de um papel puramente simbólico — e aí já se estará mais num sistema centralizado. É de se ter presente a lição de Bobbio, quando lembrava que a atribuição de novos direitos a alguém quase sempre significa restringir os antigos direitos de outrem.

Muito embora escape ao âmbito deste livro, não podem deixar de ser mencionadas duas origens intelectuais distintas do liberalismo. Uma de fundo utilitarista, segundo a qual ele é visto como algo *conveniente e vantajoso* para o todo social, sobretudo quando acoplado ao hedonismo. Esta vertente do liberalismo foi contemplada até aqui por ter sido ela a inspiradora do sistema econômico descentralizado, sobre o qual se voltam as nossas atenções. Mas existe uma outra vertente do pensamento

liberal, com raízes na filosofia de Kant, representada modernamente por Rawls e Dworkin, a qual prescinde do veio utilitarista, para vê-la mais como um imperativo categórico inerente ao ser humano, por lhe permitir a escolha autônoma de seus objetivos. E a primeira exigência da justiça seria a de dar a cada homem razoáveis condições para exercer concretamente a liberdade, vale dizer, poder perseguir seus objetivos. Aí está a conexão liberdade-justiça.

Obviamente, a definição dos fins da política econômica varia segundo a posição de cada autor e os critérios utilizados para enfeixar sob uma mesma denominação objetivos diversos, comumente perseguidos pela sociedade. Tinbergen, economista holandês e prêmio Nobel, por exemplo, mais técnico e preciso, assim os apresenta:

- 1) Manutenção da paz mundial.
- 2) Máxima produção com pleno emprego, estabilidade monetária e equilíbrio do balanço de pagamentos.
- 3) Promoção de grupos sociais subprivilegiados.
- 4) Redução de disparidades regionais de renda.
- 5) Tanta liberdade individual quanto compatível com os objetivos acima.

O primeiro objetivo de Tinbergen poderia causar estranheza. Mas ele é lógico. Sabendo o quanto causas econômicas levaram a guerras e quão potencialmente destrutivas estas são para a humanidade, qualquer política econômica que a ela possa levar não deverá ser considerada. O segundo combina, num só, um objetivo ativo e três restritivos, como se verá em seguida; o primeiro ligado ao fim progresso e os outros ao fim estabilidade, na colocação de Boulding. Os dois seguintes prendem-se à concepção de justiça/liberdade há pouco comentada. E o último adota a perspectiva *residual* da liberdade, no sentido essencialmente de liberdade de iniciativa.

Esses os fins mais gerais da política econômica. Sob uma forma ou outra, eles se fazem presentes em todas as providências adotadas por governos, desde uma simples medida tomada por agência de controle da importação até a formulação de um planejamento geral para a economia de um país. Como vimos, a eles se reduzem objetivos tais como: a contenção inflacionária, o aumento do produto interno a uma dada taxa anual,

a manutenção do pleno emprego, a industrialização de um setor ou de uma região, a correção do *déficit* da balança de pagamentos, a proteção ambiental, a melhora do nível de renda de uma classe da população e outros que tais.) A predominância de um ou de outro, as opções em função das zonas de conflito entre eles, bem como a exploração das possíveis complementaridades têm variado em função da coloração política-ideológica dos governos, das particulares pressões da opinião pública, reagindo a determinados problemas ou a situações concretas, e, ainda, da chamada *ação coletiva*, aquela desenvolvida por grupos de pressão de diversas tendências e matizes.

8.2 Objetivos econômicos e extra-econômicos

Os fins colocados pelo poder político para a economia surgem, destarte, como uma espécie de bens coletivos no sentido técnico discutido nos Capítulos 1 e 7, os quais irão compor o *ambiente econômico* próprio de que se beneficiarão, em conjunto, todas as unidades componentes do sistema pela criação de condições favoráveis à realização de objetivos próprios a cada uma delas. Como esses *bens* não são espontaneamente produzidos pelo mercado, o Estado vai promover a sua *colocação*, atuando segundo a particular visão daquilo que muitos autores chamam de *ordem pública econômica*, sobre a qual se discorrerá no capítulo seguinte. Tal atuação tem sido estimulada de maneira crescente pelos progressos da análise, associados, mais recentemente, aos da cibernética. Eles permitiram o estabelecimento de relações bastante precisas entre variáveis-objeto e variáveis-instrumento, o que determinou uma certa autonomia da política econômica, habilitando-a a definir, ela própria, no seu campo, os objetivos para as suas medidas, sem excluir, é claro, o processo político.

O sentido econômico predominante da sociedade atual, o pan-economismo, tende a fazer com que os progressos da tecnologia e da economia, bem como a sua aplicação à vida do dia-a-dia, atraiam desmesuradamente a atenção do homem do século XXI. Este passa a encará-las apenas sob o aspecto da racionalidade científica e, na sua reação contra o antigo misticismo ou o ideologismo abstrato, acaba por cair no extremo oposto, chegando a um falso conceito de vida individual e social. No entanto, como acentuam inúmeros estudiosos e como sentem as sociedades, a vida vai

além da economia e os fins meramente econômicos não são auto-evidentes. Devem ser escolhidos com critério, ponderação e, sobretudo, com a consideração dos seus respectivos custos sociais, como acima indicado.

A obsessão pelo econômico, o pan-economismo, segundo alguns autores, decorre daquilo que foi chamado por Jouvenel de *A Crise da Racionalidade*, ocorrida quando, quebrada a adesão aos valores tradicionais, as sociedades passam para o culto da racionalidade, apegando-se a fins aparentemente *objetivos* e incontestes, como o desenvolvimento, o bem-estar, o consumo e outros da espécie, ainda que para tanto deva haver um sacrifício da liberdade. No entanto, como acentua Popper, a racionalidade na escolha de opções pela coletividade poderá consagrar valores outros que não os puramente econômicos de maneira mais eficaz do que quando o homem se achava preso a crenças diversas de origem mágico-religiosa, ainda quando não existisse então um poder político suficientemente aparelhado para coagi-lo a segui-las. Se alguns objetivos que sucederam ao processo de crítica e repúdio de antigos valores — a chamada *crise racionalista* — foram inadequadamente escolhidos ou mal definidos, o mesmo espírito racional que permitiu a contestação daqueles levará à crítica e à reformulação deste últimos, num processo de aperfeiçoamento contínuo, desde que assegure a possibilidade da crítica social como um processo componente permanentemente, característico das sociedades abertas.

Claramente, a discussão tem o seu âmago em questões de alta indagação filosófica, fora do escopo do presente estudo. Foi, no entanto, trazida à baila pela sua utilidade em mostrar como posições diversas, enunciadas por estudiosos situados em campos diferentes, apontam para uma mesma realidade: o imprescindível contrabalanceamento dos fins da política econômica, que não podem autogerar-se da economia e para ela se autodirigirem independentemente de qualquer vinculação axiológica, inclusive no que tange ao emprego dos meios necessários à sua consecução. Exemplo típico desse processo constante de crítica a fins evidentes foi o surgimento de uma consciência ecológica, tida há cerca de 30 anos atrás como uma espécie de poética "*anti-econômica*".

8.3 O conflito: objetivos ativos e restritivos

Como decorrência das idéias acima expandidas, torna-se extraordinariamente importante destacar uma distinção entre os objetivos da

política econômica, sugerida pelo Prof. Bernard, segundo o qual eles podem ser de duas categorias: normativos e restritivos. Considerando, porém, que todo e qualquer objetivo tem um caráter normativo, preferiu-se, neste trabalho, designar os primeiros por *objetivos ativos*.

A colocação de Bernard era puramente técnico-matemática para fins econométricos, mas pode ser explorada para fins de análise político-econômica.

Os ativos correspondem a um novo padrão de desempenho que se deseja introduzir ou desenvolver no sistema econômico. Assim, o desenvolvimento, a distribuição de renda, a industrialização constituem exemplos de objetivos deste tipo. Normalmente, eles impulsionam o sistema para novas posições ou para novos padrões de desempenho. Os segundos, pelo contrário, referem-se à manutenção de determinados pontos de equilíbrio que não podem ser rompidos, sob pena de se destruir as condições básicas para o próprio funcionamento harmonioso do sistema. Quase sempre eles se encontram no campo da *estabilidade econômica* e são representados pelo clássico trinômio estabilidade monetária — pleno emprego — equilíbrio na balança de pagamentos, ao qual se acresceu o equilíbrio ecológico. Veja-se, um pouco acima, o segundo dos fins enunciados por Tinbergen. Por razões óbvias ele não contemplou a estabilidade ecológica, pois ao seu tempo ela não se colocava.

A diferença básica entre ambas as categorias é de índole política. Na verdade, os primeiros constituem quase sempre metas populares seja para os empresários, seja para os assalariados, seja ainda para a população em geral. Atraem, por conseguinte, amplo suporte da opinião pública e dos grupos de pressão. Tendem a projetar favoravelmente os responsáveis pela sua implementação — fundamentalmente, a classe política —, que, assim, os perseguem, com empenho. Já os segundos exigem medidas normalmente impopulares ou então de diminuta repercussão política. É o caso, por exemplo, da contenção monetária e da preservação ambiental, objetivos com os quais todos, em princípio, estão de acordo, desde que os correspondentes sacrifícios sejam arcados pelos demais.

Tal constatação explica a tendência natural de os governos e seus administradores dos diversos escalões darem uma ênfase muito maior à primeira classe de objetivos, pois eles rendem dividendos políticos, muito mais rápidos e palpáveis, enquanto os segundos, quando descurados em

favor daqueles, não geram, de imediato, reações negativas da opinião pública. Pelo contrário, as pressões serão sempre no sentido de deixá-los provisoriamente esquecidos ou de não serem eles perseguidos com tanto vigor. Em outras palavras, os objetivos ativos são basicamente os geradores de *efeitos externos* negativos em termos de consecução dos demais fins da política econômica. No entanto, como qualquer fenômeno de custo social, esses efeitos, por não serem assinalados pelo mercado — e aí o mercado pode ser o político —, não são, de pronto, sentidos pelo grosso da população ou pelo menos nela não provocam reações maiores. Conseqüentemente, tendem eles a ser negligenciados pelas próprias autoridades responsáveis pela aplicação das medidas correspondentes.

Note-se, por outro lado, não se limitarem esses *efeitos externos negativos*, gerados pela impulsiva implementação de alguns tantos objetivos econômicos, apenas ao campo da economia, onde consistem basicamente num problema de conflito entre objetivos, solucionável, inclusive, com o auxílio das técnicas de programação e simulação. O seu maior perigo reside nos efeitos nocivos acarretados a outras aspirações sociais, localizadas fora do plano econômico e voltadas à *qualidade de vida*. Esta não se confunde com, nem necessariamente decorre de um simples processo de crescimento do PIB, por exemplo. Assim, a moral, a honestidade, as amenidades da vida, a defesa do meio natural, a coesão social, os valores estéticos, a saúde física e, sobretudo, mental constituem um grupo de objetivos que por se quedarem fora do campo estrito da economia não recebem normalmente a devida consideração dos responsáveis pela implementação da política econômica e soem, portanto, ser preferidos ao longo do processo de sua formulação e execução.

Os exemplos podem multiplicar-se virtualmente ao infinito. Uma preocupação exagerada em incrementar os investimentos, com vistas a elevar rapidamente o produto nacional bruto, pode gerar pressões inflacionárias severas contra as quais a comunidade não está preparada para lutar ou para se precaver. A propaganda intensa, necessária para alargar mercados e aumentar o emprego, freqüentemente provoca, quando excessiva ou abusiva, efeitos externos negativos de ordem psicológica e mesmo moral. Como estímulo a certas atividades, ou setores *estratégicos*, os responsáveis por seu controle tendem a fazer vistas largas para o descumprimento de determinadas normas relativas à poluição causada. Surgem aí efeitos negativos quer sobre a saúde, quer sobre a consciência

jurídica do povo que se habitua a ver leis desrespeitadas impunemente. Uma excessiva ênfase distributivista leva ao comprometimento do espírito de iniciativa e de poupança. E reduz, por conseguinte, o âmbito da iniciativa particular, desfigurando o sistema.

Todas essas situações suscitam o problema do controle da política econômica e da sua *legitimidade*. Ou seja, a política econômica deve ser acompanhada e controlada de perto pela sociedade, inclusive com vistas a evitar a sua *captura* por grupos de interesse, inteiramente desvinculados do bem-estar geral.

SÍNTESE E CONCLUSÕES

- 1) A presença do Estado no sistema econômico não se origina apenas da constatação das deficiências intrínsecas ou estruturais do mercado.
- 2) A essa motivação acopla-se uma segunda: a de impor ao conjunto como um todo – setor privado e setor público – padrões de desempenho consentâneos com preferências politicamente definidas.
- 3) Tais preferências, inspiradas nos valores próprios a cada povo, traduzem-se por fins que são aspirações ainda mais ou menos vagas e gerais.
- 4) Os fins, para tornarem-se operacionais, dão origem a objetivos mais concretos e tecnicamente definidos. Estes, por sua vez, quando quantificados, reduzem-se a metas.
- 5) A tecnocracia surge quando os próprios fins passam a ser escolhidos e hierarquizados por um grupo de técnicos, cujas funções deveriam limitar-se à sua definição operacional e à sugestão dos meios aptos à sua consecução.
- 6) Não existe uma distinção nítida, em termos éticos, entre fins e meios. Sobre estes podem recair, igualmente, juízos de valor que os poderão contra-indicar, ainda quando tecnicamente idôneos.
- 7) A política econômica tem repercussões marcantes sobre o todo social, muitas vezes impondo-lhe custos não acusados pelo sistema, sobretudo quando negligenciados valores outros de natureza extra-econômica.

- 8) Os objetivos podem ser ativos ou restritivos. Os primeiros referem-se a novos padrões a serem impostos para o desempenho do sistema. Os segundos, a posições ou limites a serem mantidos a fim de não se romperem situações de equilíbrio.
- 9) A ênfase excessiva conferida a um dado objetivo compromete normalmente os demais, motivo pelo qual as medidas de política econômica devem sofrer um controle quanto à sua legitimidade.

BIBLIOGRAFIA BÁSICA

- BOULDING, J. K. *Economic policy, principles and design*. Englewood, 1958.
- CLARK, J. M. *Instituições econômicas e bem-estar social*. Trad. Rio de Janeiro, 1967.
- DALTON, N. G. *Sistemas econômicos e sociedade. Capitalismo, comunismo e terceiro mundo*. Trad. Lisboa, 1977.
- FOURNERET, P. *L'administration économique*. Paris, 1980.
- TINBERGEN, J. *Teoria da política econômica*. Trad. Rio de Janeiro, 1972.
- DEMASI, D. *A Sociedade Pós Industrial*. Trad. São Paulo. 1999. Cap: "A Aldeia Global" e "A Outra Face do Pós Industrial".
- SAMPAIO FERRAZ, T. *Direito Retórico e Comunicação*. São Paulo. 1997. Cap. IV.

9

A POLÍTICA ECONÔMICA E O ORDENAMENTO JURÍDICO

SUMÁRIO: 9.1 Pequeno retrospecto – 9.2 A mecânica da política econômica – 9.3 Os meios e os instrumentos – 9.4 As modalidades de atuação – Síntese e conclusões – Bibliografia básica.

9.1 Pequeno retrospecto

Os três últimos capítulos – 6, 7 e 8 – nos levaram a algumas conclusões importantes sobre a evolução dos sistemas econômicos do Ocidente.

Em primeiro lugar, no Capítulo 6, vimos o Estado a preparar e a implantar todo um arcabouço jurídico destinado a dar plenas condições a um fluído e contínuo processo decisório descentralizado. Nele, o próprio Estado procurou confinar-se a algumas funções básicas destinadas a dar suporte aos mecanismos de mercado, limitando os pontos ou segmentos de intersecção entre os planos político e econômico. Pelo menos assim o colocou a retórica oficial, muito embora, na prática, os governos nem sempre tenham adotado a posição absentista apregoada pela ortodoxia liberal.

Em segundo lugar, no Capítulo 7, procurou-se dissecar o corpo das instituições do sistema para lá detectar as suas disfunções principais, identificando, assim, uma primeira ordem de motivações para a readmissão do Estado no sistema econômico, nesse caso como um corretor daquelas disfunções, tarefa por ele desempenhada por meio de uma atividade do tipo regulamentar.

Em terceiro lugar, o Capítulo 8 mostrou o Estado, independentemente ou além da mera correção das falhas do mercado, a seguir uma segunda ordem de motivações para a sua presença no sistema econômico, a colocação para este de determinados padrões de desempenho, representados pelos fins, objetivos e metas da política econômica.

A agenda estatal no campo econômico ampliou-se extraordinariamente ao longo do século passado, atingindo o seu clímax durante as três

décadas seguintes ao término da Segunda Guerra Mundial, quando o monitoramento ou direcionamento da economia pelo aparelho governamental acabou por condicionar direta ou indiretamente as decisões tomadas no âmbito do mercado, mesmo porque uma boa parte dos agentes desse mercado era formada por empresas e entidades de caráter estatal.

Em tais condições, a figura mesma do Estado intervencionista se supera, pois a palavra intervenção traz em si o signo da transitoriedade, conota uma arremetida seguida de retirada, trai, em suma, uma situação excepcional, anormal. Não é essa, porém, a nova realidade. O Estado não mais intervém no sistema econômico. Integra-o. Torna-se um seu agente e um habitual partícipe de suas decisões. O intrometimento e posterior retirada poderão ocorrer neste ou naquele setor, nesta ou naquela atividade. Jamais no conjunto. Daí as diversas expressões para caracterizar o novo estado de coisas: economia social de mercado, economia dirigida; economia de comando parcial, planejamento democrático e tantas outras. O Prof. Camargo Vidigal, após uma análise das principais, conclui por uma denominação feliz: economia de iniciativa dual. Esta caracteriza, com maior propriedade, os chamados *sistemas mistos* da atualidade, tal como vêm referidos em boa parte da literatura, sobretudo anglo-americana e francesa.

Tenha-se presente o já exposto no Capítulo 8 quanto à profunda diferença de enfoque e de atitude existente entre a ação estatal no primeiro papel, de correção das disfunções operacionais do mercado, e no segundo papel, de condução de todo o sistema para as posições determinadas pelos objetivos de política econômica. Aí ele não supre, mas influi; não corrige, mas distorce; não assiste, mas impõe. De que maneira?

9.2 A mecânica da política econômica

Considere-se um sistema dualista em funcionamento. Nele podem distinguir-se duas ordens de elementos: os dados de um lado e os fenômenos econômicos de outro. Estes últimos expressam-se por variáveis diversas e supõe-se sejam, em última análise, explicados pelos primeiros. Sobre eles recairão basicamente o interesse e as preferências da comunidade, representada pelos responsáveis pela política econômica, pois a sua evolução ao longo do tempo estará revelando o desempenho do sistema como um todo. O campo dos fenômenos econômicos é por exce-

lência o do mercado. Na hipótese de completo absentismo governamental, nada a rigor estará interferindo na maneira pela qual se produzem e se manifestam, a não ser aquele mínimo de preceitos legais relativos aos contratos e à definição dos direitos de propriedade, suplementados pelas normas acima referidas de correção ou suprimento decorrentes das inoperacionalidades. Como decorrência do emaranhado de relações características do mercado, determinar-se-ão os preços, a taxa de poupança da comunidade e, portanto, o seu ritmo de crescimento, as quantidades exportadas e importadas, os bens a serem produzidos e a sua distribuição. Em suma: toda a gama de variáveis a caracterizar o estado e a evolução da economia.

Por outro lado, os dados, como tais, tornam-se objeto de consideração apenas pelo fato de influírem sobre as variáveis acima apontadas. Podem eles ser de diversa natureza: físicos, climatológicos, institucionais, legais, psicológicos, culturais. Assim, os fenômenos econômicos, isto é, as variáveis do mercado, assumirão esta ou aquela posição em decorrência de determinados valores apresentados pelos dados, bem como das relações econômico-tecnológicas das variáveis entre si. Agir sobre o mercado significa, em essência, atuar sobre um conjunto de dados, pois eles representam a estrutura condicionante do sistema. Mais do que isso, significará também subtrair dele, mercado, certas variáveis, para transformá-las em dados passíveis de, por sua vez, serem institucionalmente fixados.

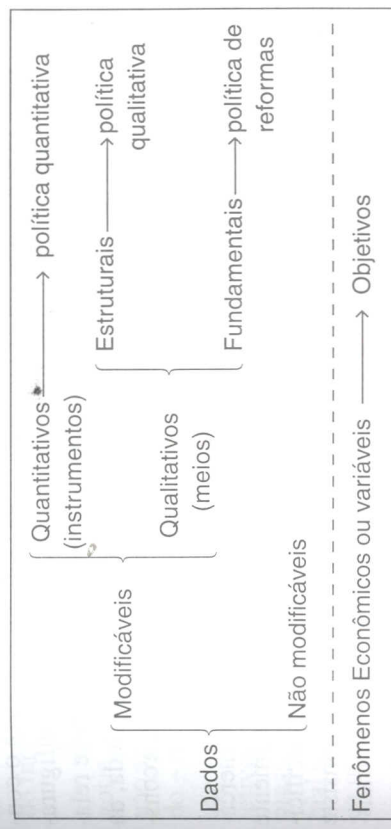
Naturalmente, nem todos os dados, teoricamente à disposição dos responsáveis pela política econômica, poderão ser alterados, pelo menos dentro do horizonte de tempo estabelecido como limite para a aplicação de uma certa política. Assim, aqueles não-modificáveis descartar-se-ão como possíveis meios de ação. Podem ser de caráter físico (como as condições de solo), institucional, (quando certas regras fundamentais dentro do contexto de valores vigente se tornam insuscetíveis legal, política ou sociologicamente de serem alteradas), ou mesmo psicológico (tais como a índole do povo, sua inclinação ao trabalho, ao ócio ou à poupança).

O ponto importante a ser ressaltado é o de os dados fundamentalmente consistirem no conjunto institucional definidor do quadro jurídico dentro do qual opera o sistema. E este inclui tanto as normas relativas

aos direitos de propriedade e obrigações, fulcro da atuação do mercado, quanto os preceitos e instituições que denotam a presença do Estado, inescapável como suporte e complementação daquele no seu papel de corretor ou supridor das suas falhas operacionais.

O esquema da política econômica pode ser apresentado por um quadro extremamente simples.

Elementos da Política Econômica



A ausência de qualquer ação deliberada por parte do governo, as variáveis traem normalmente as condições imperantes no mercado, onde soberanos se manifestam os fenômenos econômicos (parte inferior do esquema). Os dados, por sua vez (parte superior), apenas condicionam o comportamento dos fenômenos, correspondendo ao pano de fundo ou quadro geral onde estes se produzem.

A distinção *supra* entre dados modificáveis e não modificáveis é evidentemente muito relativa e depende em grande parte do chamado *horizonte de tempo* da política econômica. A curto prazo um grande número de dados será não modificável. A longo prazo, por exemplo em dez anos, até dados culturais, institucionais ou mesmo físicos poderão, potencialmente, ser vistos como modificáveis. (Reformas constitucionais tornar-se-ão viáveis, programas educativos tentarão mudar certos hábitos ou atitudes e até a fertilidade do solo poderá ser alterada mediante a aplicação maciça de fertilizantes associados à calagem, ou os pântanos drenados e as zonas áridas, irrigadas. A longo prazo tudo ou quase tudo será modificável.

Ora, no momento em que o poder político se dispõe a influir sobre os fenômenos, terá dois caminhos a seguir, muito embora não mutuamente excludentes. O primeiro deles será alterar a definição legal de certas faculdades dos agentes econômicos, seja em termos de direito de propriedade, seja no que se refere aos direitos obrigacionais, seja ainda quanto ao poder de polícia. Assim, as leis sobre zoneamento urbano, sobre propaganda, sobre comércio, sobre tributos, sobre a concorrência estabelecem constantemente novos contornos ao quadro legal onde se aloja e opera o mercado, implicando uma configuração para o conjunto de variáveis que retratam os fenômenos econômicos, configurando essa a ser agora modificada. Assim, por exemplo, podem-se relacionar as exigências ambientais ou do zoneamento urbano ou, ainda, da legislação antitruste para estimular respectivamente as indústrias, a construção civil ou as exportações.

No entanto, apenas essa, por assim dizer, reestruturação do mercado não pode responder pela consecução de objetivos, principalmente quando eles se revestirem de um caráter de maior ambição e especificidade. Surge aí o segundo caminho ou alternativa de atuação. Ele consiste em subtrair ao próprio mercado a determinação de certas variáveis, transformando-as, elas também, em dados modificáveis, os quais, por sua vez, irão influir no comportamento das demais variáveis ou fenômenos econômicos. Em termos do quadro acima, isso significa deslocar certos elementos do setor inferior para o setor superior, deixando de ser vistos como possíveis objetivos para se tornarem meios ou instrumentos de política econômica e, pois, institucionalmente fixados.

Um exemplo típico dessa segunda alternativa é o da taxa cambial. Até certa época, em quase todos os países, ela era determinada pelo livre jogo da oferta e da procura, oscilando ao sabor da maior ou menor abundância de moedas estrangeiras face à nacional. Nessas condições, a taxa cambial, potencialmente, poderia até mesmo vir a constituir um objetivo, ainda que intermediário, da política econômica, através da manipulação de determinados meios a ela funcionalmente ligados. A partir de um certo momento, no entanto, os governos foram chamando a si a fixação do câmbio, seja impondo um *tabelamento* para as operações efetuadas entre particulares, seja eles próprios assumindo o monopólio de tais operações. Nesse instante, o que antes era uma variável representativa de um fenômeno econômico de mercado deslocou-se para outra categoria,

passando a ser um meio ou instrumento passível de manipulação pelos governos, os quais dela puderam se servir para a consecução de objetivos no campo das relações econômicas com o exterior. Mais recentemente, o mercado de câmbio passou novamente a operar ao sabor das forças de oferta e procura, porém sob estreito monitoramento oficial, destinado a impedir flutuações maiores ou movimentos indesejados, como é o caso atual do Brasil, em que o governo ou o Banco Central, a qualquer momento podem agir sobre o câmbio, por exemplo, comprando ou vendendo moeda estrangeira.

A grande maioria dos preços administrados inclui-se nessa categoria. Institucionalmente fixados pelas autoridades econômicas, eles não apenas se destinam a suprir eventuais falhas de estrutura do mercado — monopólios, monopsonios ou formas semelhantes de concentração — como ainda passam a se voltar à realização de determinados objetivos, como o estímulo ou desestímulo a certos setores, redução de pressões inflacionárias e outros que tais. Note-se, aliás, que a taxa cambial não passa, na realidade, de um preço como qualquer outro: o preço da moeda estrangeira.

Uma modalidade especial de fixação direta pelo poder público, de variáveis anteriormente entregues ao livre jogo do mercado, verifica-se quando ele assume vestes empresariais e passa a atuar como produtor de bens ou serviços. Adquire então a possibilidade de influir no mercado ao atuar dentro dele, estabelecendo a política de vendas e mesmo de comprar para as suas unidades produtoras. Quando o Estado surge no mercado do financeiro como uma instituição de crédito, desnecessário frisar o relevo adquirido pela sua política de juros e de empréstimos. O mesmo se diga de unidades industriais como usinas elétricas, siderúrgicas, empresas de mineração e tantas outras a formarem o chamado setor público da economia, ou seja, as empresas estatais que se misturam às suas congêneres do setor privado.

Desde a década de oitenta do século passado, um movimento mundial de privatização vem “desinchando” o setor público empresarial em vários países. Tal movimento se insere no quadro de uma liberalização global da economia, completado pelo processo paralelo de desregulamentação, representado pela eliminação ou redução de diversas normas regulamentares que antes balizavam um grande número de atividades.

No Brasil, de há muito existem empresas estatais, bastando lembrar as “brás” – Petrobrás, Telebrás, Eletrobrás –, além de inúmeras outras em nível federal, estadual e até municipal. Na década de setenta elas cresceram em número e em atribuições, chegando a cerca de 500, tendo gradualmente passado para o setor privado, com algumas exceções.

Como indicado no quadro acima, os dados modificáveis podem ser de duas categorias: quantitativos e qualitativos. Tecnicamente falando, apenas os primeiros recebem o nome de *instrumentos*, enquanto os demais são genericamente designados por *meios*. Os instrumentos – dados modificáveis quantitativos – representam posições numericamente definidas. São assim instrumentos: a taxa cambial, as alíquotas dos tributos, os preços administrados, as cotas de produção ou de importação, as taxas de juros e assim por diante. E a política econômica que os utiliza é chamada política quantitativa. Ela, em geral, muito pouco estará alterando do sistema econômico, em termos de seus fundamentos e de sua estrutura, mas estará apenas procedendo a adaptações no seu funcionamento, o mais das vezes de caráter eminentemente conjuntural e de curto prazo.

Os elementos da parte superior do quadro – os dados – e os de sua parte inferior – as variáveis econômicas – ligam-se por relações de ordem funcional-causal, detectadas pela Economia positiva. E, na maioria das vezes, o desacordo em torno de uma determinada medida não decore de juízos valorativos sobre o objetivo colimado ou o instrumento escolhido, mas diz respeito a diferentes previsões sobre os seus resultados. Esse fato permite prever que, em função dos progressos da análise econômica, a área de dissenso na política econômica tenderá a se reduzir, o mesmo se verificando com as medidas de meras tentativas, isto é, tomadas sem a exata cognição de seus reais efeitos. Com o emprego de simulações computadorizadas as probabilidades de acerto tenderão a se elevar, tornando muito claras para técnicos e políticos as consequências de cada medida proposta.

O mesmo quadro mostra, por outro lado, que, quanto maior o número de variáveis a serem passadas para a categoria de dados, maior será o grau de centralização do sistema, aumentando por conseguinte as áreas de intersecção dos planos político e econômico. Em tal caso, os mecanismos de controle automático do mercado estarão sendo substituídos pela iniciativa estatal, característica dos regimes centralizados. Cada nova empresa oficial em operação representa não apenas um setor a mais ex-

cluído parcial ou totalmente da iniciativa privada, mas um instrumento, quase sempre poderoso, de influência sobre as decisões desta última. A medida que se acentue essa tendência, não haverá muito sentido em se falar, como o fazem alguns autores, numa privatização do direito público, pois, quando iniciativas dele originárias passam a revestir a forma conferida por institutos de direito privado, nem por isso deixa aí de preponderar o interesse do setor oficial. Mais ainda, a capacidade deste em influir sobre o sistema econômico como um todo é acrescida significativamente e de maneira o mais das vezes despercebida.

Em termos do quadro de elementos da política econômica acima apresentado, a adaptação institucional compõe a chamada *política qualitativa* e se manifesta por manipular os dados modificáveis qualitativos, também chamados *meios de política econômica*. Ela pode alterar aspectos maiores ou menores do sistema, vale dizer, da sua estrutura, e por isso tais dados são chamados estruturais, como por exemplo a já citada *Lei das Sociedades Anônimas*. Ou, então, a modificação poderá ser mais profunda e atingir os fundamentos do próprio sistema, para alterá-lo substancialmente. Fala-se aí em reformas, quando basicamente se modificam direitos cuja essência marca a própria maneira de ser e de operar do sistema. Seria o caso de uma ampla reforma agrária previdenciária, tributária ou administrativa. Mas aí já estaremos nos reaproximando da fronteira da doutrina econômica.

Para ficarmos na imagem de Adam Smith, poder-se-ia dizer que a mão invisível do mercado passa a ser substituída pela mão visibilíssima do poder público, vale dizer, da lei, em alguns ou vários segmentos do sistema.

9.3 Os meios e os instrumentos

Os meios e instrumentos de que pode lançar mão o Estado na condução de sua política econômica podem ser classificados em cinco grandes categorias:

- Instrumentos de finanças públicas
- Instrumentos monetários e creditícios
- Instrumentos cambiais
- Meios de controle direto
- Adaptação institucional

Os três primeiros correspondem a uma ação eminentemente indireta da política econômica, pois através de estímulos ou punições de caráter fiscal, monetário e cambial o Estado procurará influir sobre o comportamento do mercado. Em outras palavras, ele — Estado —, com a manipulação desses instrumentos, estará deliberadamente introduzindo distorções no sistema de preços com vistas a condicionar as decisões dos particulares. Os programas creditícios, os incentivos fiscais, os depósitos compulsórios dos bancos constituem exemplos típicos, dentre tantos, dessa modalidade de política que é normalmente de caráter quantitativo.

Com efeito, o tributo, os juros (custo do dinheiro) ou a taxa cambial podem aumentar ou diminuir o custo de produzir ou comercializar bens, tornando a atividade mais ou menos atraente e, ainda, influir sobre outras atividades a ela ligadas. Pode ainda determinar o grau de liquidez do sistema, nele injetando ou retirando recursos, o que é fundamental para a política monetária.

Já o quarto tipo acima apresentado, como o próprio nome indica, não se destina a influir sobre as decisões dos agentes ou a condicioná-las, mas a diretamente determinar certas variáveis do sistema econômico. Enquadram-se nesta categoria a fixação de preços e de salários, o contingenciamento do comércio exterior, o estabelecimento de cotas de produção, o racionamento, a determinação da taxa cambial e outras que tais. Como já assinalado, constitui modalidade de controle direto a asunção pelo Estado de uma atividade empresarial. Isso lhe permite fixar o preço e a quantidade dos bens produzidos e até mesmo, muitas vezes, das matérias-primas adquiridas, como acima apontado.

Observe-se, mais uma vez, que nos três primeiros casos — políticas monetária, fiscal e cambial — os governos manipulam dados componentes do quadro institucional da economia. Sob a quarta modalidade, a ação incide diretamente sobre o próprio mercado, isto é, sobre as variáveis econômicas, agora transformadas em dados.

Finalmente, a adaptação institucional constitui, num certo sentido, um tipo de ação propeleutíca às demais, pois será mediante uma adequada legislação e oportuna criação de órgãos e de instituições que surgirá a base legal, destinada a legitimar a utilização dos demais instrumentos pelos responsáveis pela política econômica. Além do mais, as modificações institucionais têm o importante papel de definir os direitos as-

sociados ao exercício de qualquer atividade, o que constitui uma forma de lhe balizar o funcionamento. É o caso típico das leis sobre sociedades, sobre desapropriação, reorganização de empresas, locação, bolsas e tantas outras. Elas não almejam a objetivos específicos, mas se destinam a criar um *clima* legal propício à obtenção daqueles e, mesmo, zelar por uma certa moralidade nos mercados, como sucede com as leis de defesa do consumidor ou sobre o mercado de capitais.

O conjunto formado pelas quatro primeiras categorias de meios envolve nada menos de quinze grupos diferentes de instrumentos, os quais, por sua vez, podem dar origem a cerca de cem categorias diversas de medidas, indicando quão amplo é o seu repertório. A tal conjunto, podem-se ainda acrescentar as *medidas negativas* de política econômica, representadas pela abstenção estatal em adotar providências previstas em lei, como a imposição de restrições por infração de dispositivos de caráter ambiental ou relativos à concorrência. Não aplicar ou não dar efetividade a um dado institucional caracterizador do quadro legal do sistema é também alterá-lo e, pois, igualmente, uma medida de política econômica por essa razão dita *negativa*. Os exemplos são vários.

Em 1975, um município da área metropolitana de Belo Horizonte, após inúmeras tratativas com fábrica de cimento nele instalada, decidiu ordenar a sua interdição, pelo descumprimento das leis locais sobre poluição. Pelo Decreto-lei 1.413 daquele ano, o governo federal avocou a adoção desse tipo de medida, no caso de empresas de interesse para o desenvolvimento nacional, impedindo fosse a indústria fechada. Nos anos 70, aliás, um ministro deixou bem claro estar o Brasil disposto a impor a poluição, querendo significar que não aplicaria qualquer medida ambiental para investimentos sem instalações antipoluentes.

Desde a sua criação, em 1962, até meados da década de 80, o CADE — Conselho Administrativo de Defesa Econômica teve uma atuação extremamente tímida e apagada, deixando de investigar, apurar e reprimir um grande número de situações previstas na legislação de tutela da concorrência.

São dois exemplos típicos de política econômica negativa e ligam-se ao já discutido conflito entre objetivos ativos e restritivos.

A intensidade ou variedade no uso desse instrumental e a preferência por um ou outro tipo de medida obviamente variarão de país para país, segundo a evolução da conjuntura, a amplitude dos objetivos escolhidos

e a própria indolência política dos governos. O certo, porém, é encontrar-se o Estado moderno mais do que equipado para impor ao sistema econômico as suas finalidades, afastando-se ora mais, ora menos, do clássico modelo de descentralização.

9.4 As modalidades de atuação

Numa feliz colocação, o Prof. Eros Grau distingue quatro modalidades formais pelas quais os Estados, modernamente, se fazem presentes no sistema econômico dual. Eles atuam, assim:

- por direção
- por absorção
- por participação
- por indução

A primeira modalidade corresponde a todas as normas de caráter legal ou regulamentar destinadas a impor, diretamente, uma dada conduta aos agentes econômicos, quer privados, quer públicos. Como diz o nome, esta conduta é obrigatória e, em princípio, não comporta alternativas. É o caso de uma quota de importação, da fixação de um preço, da obrigatoriedade de usar filtros antipoluentes, da obrigatoriedade dos bancos efetuarem depósitos compulsórios junto ao Banco Central, e assim por diante.

A segunda e a terceira vêm a ser o exercício de uma determinada atividade econômica quer diretamente pelo Estado, quer por entidade criada para tanto. São as empresas ou entes estatais que podem *absorver* por inteiro um dado setor produtivo ou dele *participar* como uma de suas unidades operativas. No primeiro caso haverá um monopólio estatal, legal ou de fato. No segundo não, e a empresa estatal misturar-se-á com as demais, sem perder, contudo, a sua capacidade de influência, como acima indicado. Na realidade quando o Estado passa a envregar as vestes de um empreendedor particular, *absorvendo* uma dada atividade antes entregue ao mercado ele poderá fazê-lo totalmente ou parcialmente, mas sempre se tratará de uma absorção. Por isso, neste livro considerar-se-á *absorção* qualquer atividade empresarial exercida por ente de origem estatal, ainda quando outras unidades privadas continuem a exercê-la.

Finalmente, pela quarta modalidade, o Estado não impõe nem absorve, mas induz a certos comportamentos ou decisões mediante sanções

premiais, no dizer de Bobbio, isto é, incentivos, ou, então, mediante punições de ordem tributária ou administrativa, quando quer desestimular algumas atividades, por exemplo elevando o imposto de importação como forma de reserva de mercado para produtores locais, ou vice-versa, oferecendo reduções de impostos para investimentos em determinadas setores ou regiões ou, ainda, créditos a juros subsidiados ou assistência técnica gratuita, como no caso da agricultura.

O importante é ter presente a capacidade do setor público de agir e de influir, pelo uso de todo o vasto repertório de instrumentos e meios à sua disposição, em qualquer das modalidades supradescritas. Mais do que isso, não pode ser perdido de vista o fato de entre aqueles estarem vários modelos criados não como um instrumental de política econômica, mas originalmente direcionados à correção ou atenuação das disfunções do mercado, sendo, talvez, o exemplo mais típico o dos tributos cuja vocação primeira é a obtenção de recursos para o suprimento de bens coletivos, numa visão de economia liberal, mas que passam a ser usados como forma de indução – positiva ou negativa – numa visão de economia dual.

O mesmo se diga da despesa pública: ela tanto pode ser feita para construir uma estrada ligando uma zona fabril a outra residencial, para facilitar o deslocamento dos que trabalham numa e moram noutra – e aí trata-se de óbvio suprimento de bem coletivo –, como pode, ao contrário, custear uma estrada ligando a mesma zona fabril a um porto por onde se fará a exportação dos bens lá produzidos. Neste segundo caso, a colocação *política econômica* marca a obra, cuja utilidade, inclusive, poderá ter um cunho privado, ao beneficiar as empresas exportadoras. Note-se bem: não se está querendo aqui dizer que a primeira finalidade é a *correta* e a segunda está *errada*. Ou vice-versa. A preocupação é, apenas, a de apontar o aspecto *distorcivo* imposto pela política econômica ao funcionamento de uma economia de base liberal à qual se acoplou uma estrutura de ação política. A complexidade e os perigos parecem evidentes. Mas não há outra alternativa senão enfrentá-los e equacioná-los.

Na sua simplicidade, a questão acima revela toda a intrincada problemática trazida pela chamada decisão econômica extramercado ou institucional, aquela tomada fora dos parâmetros de preços a que se habituaram os agentes econômicos privados. A decisão de abrir uma estrada

do centro industrial para o porto difere essencialmente da outra (do centro para a zona residencial), ou seja, construí-la como simples atendimento de necessidades coletivas de uma parte da população. Ela passa a ter um nítido sentido de política econômica, no caso, de estímulo às exportações. Mas, para a indústria ou indústrias exportadoras, ela perde aquele caráter de bem coletivo, para se transformar num bem exclusivo, pois supostamente estará viabilizando a sua atividade de exportação, abrindo-lhes novos mercados, inclusive com possível elevação de preços para os consumidores internos, dada a alternativa de direcionar a sua produção para o exterior, antes inexistente. A estrada para as indústrias exportadoras será uma típica economia externa ou externalidade positiva por elas apropriável.

Será lícito imaginar quedem-se elas inertes, sem nada fazer, à espera de uma decisão do poder público? Tudo parece indicar que não. Muito provavelmente elas, indústrias, se organizarão para influir sobre aquela decisão, formando o chamado grupo de interesse, ou de pressão, ou ainda a *lobby*, palavra inglesa que significa sala de visitas ou saleta de espera.

Claramente, os trabalhadores ou a população poderiam igualmente se organizar e formar o seu *lobby*. Este, no entanto, seria muito mais difícil de se implantar do que o da indústria, pois, como visto, para a população como um todo a estrada é um bem coletivo, isto é, atende ao conjunto de pessoas, as que, hedonisticamente, não estarão dispostas a incorrer nos custos de organização e de funcionamento implicados pelo *lobby*. Para as indústrias, tais custos serão bem menores por já contarem com uma infra-estrutura e, sobretudo, pelo fato de, para elas, a estrada não ser propriamente um bem coletivo, mas, virtualmente, um bem exclusivo, uma palpável externalidade positiva. E quanto mais reduzido o número de indústrias exportadoras, mais ativo, ágil e eficiente será o grupo de pressão por elas formado, porque aí não haverá o *free rider*, isto é, o beneficiário gratuito, dos seus esforços, algo que normalmente ocorre nos grupos maiores como o dos trabalhadores, no nosso exemplo.

Aqui foram destacados apenas dois grupos de interesse, mas, na realidade, outros poderiam ser lembrados, como o dos proprietários da linha de ônibus centro industrial-cidade, para os quais a ligação asfáltica reduziria os custos e ainda os dos dois municípios — o da cidade e aquele onde se situasse o porto —, conforme entre eles se distribuisse a arrecada-

ção tributária proveniente da venda dos produtos da fábrica — se para o mercado interno, ou se para o mercado externo.

Repita-se, não é intuito destas linhas concluir por uma ou por outra decisão, nem sugerir possíveis critérios. Elas procuram apenas ilustrar o tipo de conflito decisório que se estabelece na zona fronteiriça setor público/setor privado, mostrando como a simples construção de uma estrada, tarefa usual do primeiro, pode envolver complexos critérios decisórios, quando se transforma num mero instrumento de política econômica.

E para encerrar o capítulo, uma simples interrogação. Admitindo a exiguidade de recursos do poder público competente, se apenas uma das estradas pudesse ser construída, quem e por quais critérios decidiria entre uma e outra?

SÍNTESE E CONCLUSÕES

- 1) No sistema econômico misto existem normas cuja finalidade é basicamente a de complementar ou assegurar o funcionamento do mercado. São as relativas à produção de bens e serviços de caráter coletivo, as destinadas a conter os efeitos externos da atividade humana, as que tutelam a concorrência, a segurança, a certeza e a adequada transmissão de informações dentro do sistema.
- 2) Estas normas compõem o quadro institucional do sistema, juntamente com as demais que definem os direitos de propriedade e as relações obrigacionais dos particulares destinadas a dar funcionalidade a mercado. Como mandamentos legais, todas elas têm um direcionamento. Significam uma opção da coletividade ao fazer incidir o seu feixe valorativo sobre uma dada realidade. Assim, elas visam a direcionar a atividade humana de maneira mais estável e permanente.
- 3) Ao seu lado, porém, o Estado promulga outras normas destinadas a um direcionamento mais imediato e específico da atividade econômica. Essa característica, a que alguns autores dão o nome de economicidade, implica mudanças bruscas no quadro institucional.
- 4) O Estado moderno conta com cerca de cem tipos de medidas diversas para influir sobre a economia. O número de instrumentos à sua disposição aumenta à medida que ele retira do jogo do mercado certas