

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Programa de Pós-Graduação em Direito

Daniel Felipe de Paiva

O ESTADO ENTRE O INCENTIVO AO CRESCIMENTO ECONÔMICO E O
COMBATE À DESIGUALDADE NO SÉCULO XXI.

Belo Horizonte

2014

Daniel Felipe de Paiva

O ESTADO ENTRE O INCENTIVO AO CRESCIMENTO ECONÔMICO E O
COMBATE À DESIGUALDADE NO SÉCULO XXI.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Direito.

Orientador: Professor Doutor Bernardo Gonçalves Alfredo Fernandes

Belo Horizonte

2014

P149e Paiva, Daniel
O Estado entre o incentivo ao crescimento econômico e o
combate à desigualdade no século XXI / Daniel Paiva. - 2014.

Orientador: Bernardo Gonçalves Alfredo Fernandes
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de
Minas Gerais, Faculdade de Direito.

1. Direito constitucional - Teses 2. Desenvolvimento econômico
3. Desigualdade social 4. Direito e economia I. Título

CDU(1976) 342:33

Daniel Felipe de Paiva

O ESTADO ENTRE O INCENTIVO AO CRESCIMENTO ECONÔMICO E O
COMBATE À DESIGUALDADE NO SÉCULO XXI.

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Direito da Universidade
Federal de Minas Gerais.

Professor Doutor Bernardo Gonçalves A. Fernandes – orientador (UFMG)

Professora Doutora Mariah Brochado Ferreira

Professor Doutor Igor Pantuzza Wildmann

Belo Horizonte, 19 de dezembro de 2014.

Ao meu orientador, Bernardo Gonçalves Fernandes,
minha dedicação e reverência.

“Devemos ver as coisas constantemente de um modo diferente.

*Quando vocês pensam que sabem alguma coisa,
precisam ver de outra maneira, ainda que pareça bobagem ou errado.*

Quando lerem, não considerem apenas o que o autor acha.

Considerem o que vocês acham.

Vocês devem procurar encontrar suas próprias vozes”.

O Captain! My Captain!

AGRADECIMENTOS

“Se eu vi mais longe foi por estar de pé sobre o ombro de gigantes”. Minha eterna gratidão aos meus gigantes:

À Helena e à Aninha, meus amores, por cada segundo subtraído. Vocês duas, mais que ninguém, me fazem querer ser uma pessoa melhor a cada dia e querer superar os desafios por vocês e com vocês, muito obrigado.

Ao meu pai, ao Júnior, à Marina e à Didi, por razões que extrapolam qualquer palavra, muito obrigado.

Aos amigos do Conga, por sempre duvidarem, não obstante sempre apoiarem. Ao amigo Leonardo Barbosa pelo norte em todas as questões da vida. Ao Felipe, ao Mateus e ao Pablo pela parceria. Às queridas Gabi, Débora e Dri, pela amizade. Muito obrigado.

À Sandrelise por compartilhar os sonhos e as realizações. Aos colegas e agora amigos Raphaela Borges, Ana Luísa Navarro, Mirlir Cunha, Rafael Andrade e demais colegas de sala, por elevarem o nível do debate e exigirem o meu melhor, muito obrigado.

Ao professor Sérgio Mourão Corrêa Lima por ter influenciado sobremaneira o desenvolvimento da pesquisa. Ao querido professor José Luiz Borges Horta pelos ensinamentos que ultrapassam o laboratório. Aos professores Thomas Bustamante, João Bosco, Ricardo Salgado, Andityas Matos e Mônica Sette Lopes, pela interlocução, muito obrigado.

Ao pessoal de São Paulo, do MCC, na pessoa do Mário Murano, um especial muito obrigado.

À FAPEMIG que incentivou a pesquisa, muito obrigado.

Novamente, à Aninha, à Sandrelise, à Rapha, ao Guggs e à Tati Hernandez que foram fundamentais para a realização da pesquisa. Vocês me salvaram! Muito obrigado.

Por fim, a todos aqueles que com uma palavra, com um gesto ou uma atitude, contribuíram na formação do meu horizonte de conhecimento, que meu sentimento de realização seja compartilhado com vocês.

Uma vez mais, muito obrigado!

“Razões de sabedoria e prudência sugerem que não se proclame depressa demais o fim do Estado; em relação à crise atual, sua função parece destinada a crescer, readquirindo muitas de suas competências. Além disso, existem nações cuja edificação ou reconstrução do Estado continua a ser um elemento-chave de seu desenvolvimento. A ajuda internacional, precisamente no âmbito de um projeto de solidariedade que tivesse em vista a solução dos problemas econômicos atuais, deveria sobretudo apoiar a consolidação de sistemas constitucionais, jurídicos, administrativos nos países que ainda não gozam de tais bens. A par das ajudas econômicas, devem existir outros apoios tenentes a reforçar as garantias próprias do *Estado de direito*, um sistema de ordem pública e carcerária eficiente no respeito aos direitos humanos, instituições verdadeiramente democráticas. A articulação da autoridade política em nível local, nacional e internacional é uma das vias mestras para se chegar a poder orientar a globalização econômica; e é também o modo de evitar que esta mine realmente os alicerces da democracia”.

Carta encíclica do Santo Padre Bento XVI – Caritas in Veritate.

RESUMO

Vivemos um momento de reconstrução da economia mundial que sofreu recentemente um forte abalo, digno de comparação somente com a crise de 1929. Inerente dos momentos pós-crise, o tempo é de fazer uma análise das bases do sistema econômico vigente, o capitalismo. Com a ajuda de uma retrospectiva histórica, despontam de forma acentuada, dessa análise, as mazelas derivadas do capitalismo, que ofuscam todas as benesses de desenvolvimento obtidas em virtude de sua adoção. Nesta tendência de caça às bruxas, revelam-se dois pontos-chaves do capitalismo, quais sejam, sua característica cíclica, que alterna momentos de progresso e momentos de crise, e seu potencial de ocasionar grande desigualdade (com todas as implicações sociais decorrentes). Ambas características, negativas, podem trazer dor e sofrimento à população, agora, mundial. No epicentro de toda essa discussão, sempre esteve o Estado, que é compelido constitucionalmente ora a agir em prol daqueles que sofrem, ora a deixar que as relações econômicas sigam livremente. E este problema, hoje, ficou ainda mais complexo devido ao advento da financeirização, que implica necessariamente na abertura da Economia ao mercado globalizado. O Estado, mais do que nunca, precisa preocupar-se no contexto interno e internacional. Após quase três séculos, a doutrina ainda não foi capaz de chegar a um ponto de equilíbrio com relação à necessária e indispensável atuação do Estado na Economia, de forma a garantir o desenvolvimento econômico e a preservar e os direitos fundamentais daqueles que estão sob sua guarda. Ideias novas e releituras de teorias anteriores borbulham no mundo acadêmico, na busca incessante da correção dos problemas apontados. É necessário, portanto, inicialmente, fazer uma análise histórica de todo o ciclo econômico moderno para compreender o estado da arte e, posteriormente, analisar aquelas que surgem e são consideradas como as alternativas mais viáveis para o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a igualdade.

ABSTRACT

We live in a moment of global economy reconstruction, since it has suffered a recent shock, compared only to the crisis of 1929. Inherent of a post crisis, it is time to analyse the foundations of the actual economical system, the capitalism. With the help of a historical retrospective, rises strongly from the analysis, the ills driven by the capitalism, that overshadow all the development benefits gained with its adoption. In this witch hunting process, two key points from capitalism are revealed, that is its cyclical characteristic, which alternates times of progress and times of crisis, and its potential to increase inequality (with all the social impacts). Both negative characteristics can bring pain and suffer to the whole world population. At the epicentre of all this discussion, it has always been the State, which is compelled constitutionally to act, time for the ones who suffer, time for the free economic relations. Nowadays, this problem has become even more complex due to the financialization, which implies, necessarily, in opening the Economy to the global marketplace. The State, more than ever, needs to worry with its internal and external environment. After almost three centuries, this doctrine has not been able to reach a balance point with respect to the necessary and essential action of the State in the Economy, in a way that ensures the economic development and preserves the fundamental rights of the ones under its protection. New ideas and re-reading of formal theories bubbles in the academic world, in continuous search for the correction of the problems described. It is necessary then to do a historical analysis of all the modern economic cycle to comprehend the state of art and, afterwards, analyse those that are more manageable for the equilibrium of economic development and equality.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. O CAPITALISMO EM RETROSPECTIVA: DA REVOLUÇÃO INDUSTRIAL À CRISE DE 2008.....	17
1.1. O liberalismo econômico	17
1.2. O aperfeiçoamento do liberalismo clássico e o problema das crises e da concorrência desleal	23
1.3. O fim do laissez-faire: as depressões capitalistas e a necessidade do Estado intervir na Economia	28
1.4. John Maynard Keynes e a retomada do crescimento econômico	32
1.5. O Sistema <i>Bretton Woods</i> e o controle da economia internacional	39
1.6. O fim da era de ouro e o surgimento do (novo) liberalismo	44
1.7. Globalização econômica e a segunda grande depressão	50
2. O CAPITALISMO PARA O SÉCULO XXI: A DESIGUALDADE COMO PREOCUPAÇÃO PRINCIPAL DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS	58
2.1. A redistribuição moderna como alternativa à desigualdade social	61
2.2. A reforma política para o progresso econômico	72
2.3. A situação do Brasil no século XXI	87
CONCLUSÕES	94
REFERÊNCIAS.....	98

INTRODUÇÃO

Em seu prefácio à *Era dos Extremos*, Hobsbawm¹ destaca a tarefa ingrata de escrever sobre seu próprio tempo de vida por razão do acúmulo involuntário de opiniões e preconceitos sobre a época. Além da dificuldade de se manter neutro e imparcial aos acontecimentos presenciados, salienta que é impossível conhecer a literatura acadêmica, ainda não consolidada, posto a fluidez dos acontecimentos e as consequências históricas subsequentes. Para ele o acesso às fontes primárias é intangível, o que compromete o teor da pesquisa e a assenta em “alicerces estranhamente irregulares”².

Inobstante a situação fora do ideal, no ponto de vista daquele autor, ele assume a viabilidade do projeto (escrever sobre o século XX) por meio de uma atuação investigativa, na posição de observador participante, ainda que forçosamente parcial e enganador, porque o conjunto de experiências vividas por ele, tudo que viu e ouviu lhe tem enorme valia, e resulta na premente necessidade de transmitir aos leitores algo do que aprendeu desta vivência.

A despeito do ponto de vista do autor, a compreensão dos acontecimentos históricos pelo intérprete deve levar em consideração a construção do conhecimento por meio da intersubjetividade do diálogo entre interlocutores apartados por horizontes históricos³ distintos, mas ainda assim está distante de encerrar o caminho para a verdade. Tampouco pode-se aceitar que este intérprete seja alçado na condição de mero observador e, por isso, dotado de neutralidade e imparcialidade. Esta imparcialidade almejada jamais será plena, posto que para a compreensão e interpretação dos fatos é inerente que o intérprete faça uso de conceitos e concepções preestabelecidos.

(In)conscientemente, ao empreender o projeto, Hobsbawm se propõe a fazer uma interpretação daqueles acontecimentos baseada na relação direta entre intérprete e objeto. Esta interpretação, diferentemente do que sugeriu, só é possível pela indissociabilidade de todo o conjunto de preconceitos e opiniões sobre a época, do qual supunha ser capaz de afastar.

¹ HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos O breve século XX*. Trad. Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

² HOBBSAWM, op. cit, p. 7

³ Sobre horizonte histórico vide *O Problema da Consciência Histórica* de Hans-Georg Gadamer.

O presente trabalho permite-se utilizar na mesma fonte hermenêutica adotada pelo mencionado autor para, na perspectiva do participante, situado em um contexto temporal muito próximo e sob um pano de fundo compartilhado com os acontecimentos trazidos como paradigma para a pesquisa, estabelecer uma análise direta dos mesmos.

Pensar no conhecimento decorrente das inter-relações entre o intérprete, o objeto e os outros intérpretes é ter sempre em mente que ele é, e sempre será, condicionado às influências da história. Ambos, conhecimento e história não se encerram absolutos no presente, mas prosseguem, modificando-se sem limites, eternidade adentro. Sobretudo os temas que serão abordados na presente pesquisa, como por exemplo a Economia, que tem seu paradoxo em desejar se conceber como ciência num mundo em mutação e que acaba por comprometê-la a uma obsolescência que, de acordo com qualquer parâmetro científico, é para ser deplorada⁴.

A percepção histórica do mundo e a necessária contextualização do estado da arte é o ponto de partida da presente pesquisa. Sob o olhar econômico, o debate pressupõe a inegável verificação de que a última metade do século XX foi marcada por inúmeras modificações organizacionais, políticas, comerciais e financeiras que criaram condições favoráveis ao surgimento de uma sociedade informacional com novos paradigmas de produção, que se movimentaram a partir de uma expansão tecnológica sem precedentes, perfazendo uma economia de escala global em rede.⁵

Conforme adverte Fernandes não podemos desconhecer que,

“sem sombra de dúvidas, as economias nacionais, com algumas exceções, estão hoje muito mais profundamente inseridas nos sistemas globais de produção e comércio do que em períodos anteriores. (...) as economias nacionais já não funcionam como sistemas autônomos de criação de riqueza, uma vez que as fronteiras nacionais são cada vez menos importantes na condução e organização das atividades econômicas.⁶”

⁴ GALBRAITH, John Kenneth. *O pensamento econômico em perspectiva: uma história crítica*. Trad. Carlos Afonso Malferrari. São Paulo: Pioneira – Editora da Universidade de São Paulo, 1989. p. 256.

⁵ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Direito Constitucional e Democracia: Entre a Globalização e o Risco*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011. p. 68-69.

⁶ FERNANDES, op. cit., 64.

O autor também reconhece o surgimento de uma nova economia global a partir do último cartel do século passado, vislumbrada através do intercruzamento de duas eras econômicas⁷.

O mundo, decorrente desta nova economia global, tem-se mostrado um mundo desigual.

Os países que atingem maior desenvolvimento e se tornam mais ricos, apresentam uma população mais saudável, com expectativa de vida mais alta e acesso maior à educação. Conseqüentemente, dispõem de uma variedade de recursos e opções que os possibilitam prosperar na vida. Têm a sua disposição boa infraestrutura de saúde, saneamento, serviços, estradas, lei e ordem. Por outro lado, outros países que não conseguem se desenvolver, tornam-se cada vez mais pobres, e sua população fadada a lutar simplesmente por sua sobrevivência.

Essa desigualdade aparente tende-se a acentuar cada vez mais, a ponto de se tornar um problema social, não somente para os países pobres, como também para os países ricos. Por este motivo, não recentemente, compreender as razões porque tais diferenças existem e o que as causam tem se mostrado um tema recorrente e de preocupação, não somente da Economia, mas de todos os ramos sociais.

Para uma tentativa de compreensão deste problema, é imprescindível revistar, por meio de uma linha histórica do tempo, as duas eras econômicas precedentes, apontando suas principais diretrizes, seus expoentes e, sem dúvidas, os requisitos históricos, políticos e econômicos de possibilidade ou interesse na utilização de cada uma.

A principal razão deste levantamento é fazer uma análise minuciosa da evolução histórica do sistema econômico vigente a partir do século XVIII, o capitalismo⁸. O que se perceberá é que as teorias econômicas marcantes de cada época se ajustaram a acontecimentos relevantes proporcionados pela natureza do

⁷ A primeira delas conhecida como “era keynesiana”, do pós-guerra, caracterizada pelo planejamento estatal, pela intervenção governamental, pelas inovações conceituais e paradigmáticas em matéria de regulamentação dos mercados, pela utilização do direito como instrumento de controle, gestão e direção, pela participação direta do setor público com o objetivo de assegurar patamares mínimos de igualdade, a partir dos quais haveria espaço para a livre competição. A segunda é a “era neoliberal” que se afirma a partir da retomada dos fluxos privados de acumulação de capital e é progressivamente marcada pela desregulação dos mercados (ou autorregulação), pela financeirização do capital, pela extinção dos monopólios estatais, pela privatização de empresas públicas, pela desterritorialização da produção e por uma nova divisão social do trabalho. Fernandes, op. cit., 65.

⁸ Urge reconhecer a existência de outros sistemas econômicos, inclusive adotados por países relevantes no cenário econômico mundial. Todavia, a referência que se faz ao capitalismo como sistema econômico vigente decorre da sua maior aceitação pela maioria dos países, sobretudo pelo Brasil.

próprio capitalismo. Não obstante, os países, ricos e pobres, tem acompanhado tal evolução adotando políticas econômicas similares, mas, como alhures, de resultados práticos bastante distintos.

Desta forma, demonstra-se que a desigualdade econômica mundial não é consequência direta da adoção de medidas econômicas distintas entre países.

É necessário pensar outro posicionamento teórico que possa atribuir melhor dinâmica aos países, sem perder de vista resultados práticos equilibrados ao desenvolvimento econômico. A segunda parte da pesquisa se incumbirá de buscar uma resposta satisfatória ao problema levantado.

Para tal empreitada, é imperioso estabelecer o papel do Estado e das instituições políticas e econômicas nos contextos nacionais. Adotar-se-á como marco teórico o conceito de instituições inclusivas e extrativistas desenvolvidos por ACEMOGLU e ROBINSON, em sua tese trabalhada na obra *Por que as nações fracassam*⁹.

Segundo os autores, para compreender as desigualdades do mundo, é preciso entender por que algumas sociedades são organizadas de maneiras muito ineficazes e socialmente indesejáveis. Os países, às vezes, conseguem adotar instituições eficientes e alcançar a prosperidade – mas, infelizmente, são casos raros. A maioria dos economistas e autoridades concentram-se em “acertar”, quando o que é de fato necessário é uma explicação de onde os países pobres estão “errando”. E “erram”, basicamente, não por uma questão de ignorância ou cultura. Os países pobres são pobres porque os detentores do poder fazem escolhas que geram pobreza. Erram, não por equívoco ou ignorância, mas de propósito.¹⁰

O motivo de alguns países se desenvolverem mais que outros é fruto de terem instituições completamente distintas, que geram incentivos muito diferentes para seus habitantes. Essas instituições influenciam comportamentos e incentivos na vida real, e por isso forjam o sucesso ou fracasso dos países.

As instituições econômicas dão forma aos incentivos econômicos: incentivos para buscar mais educação, para poupar e investir, para inovar e adotar novas tecnologias, e assim por diante. Por mais vitais que sejam as instituições econômicas para determinar o grau de pobreza ou riqueza de dado país, a política e as instituições

⁹ ACEMOGLU, Daron e ROBINSON, James. *Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. trad. Cristiana Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

¹⁰ ACEMOGLU e ROBINSON, op. cit., p. 53.

políticas é que ditam que instituições econômicas o país terá. É o processo político que determina a que instituições econômicas as pessoas viverão submetidas, e são as instituições políticas que ditam como funciona esse processo.

Desta forma, cada sociedade funciona com um conjunto de regras econômicas e políticas criadas e aplicadas pelo Estado e pelos cidadãos em conjunto. Na medida em que cada país do mundo acabou desenvolvendo seu próprio conjunto de instituições a desigualdade mundial é resultado da atuação das instituições políticas e econômicas, causando pobreza ou prosperidade.

Portanto, para entender o que há de errado com o mundo, é indispensável sair do campo estrito da economia e começar a analisar como as decisões tomadas influenciam e por que seus autores decidem fazer o que fazem. Este é o campo da política e a economia tradicionalmente ignora a política, mas compreendê-la é crucial para explicar as desigualdades do mundo.

1 O CAPITALISMO EM RETROSPECTIVA: DA REVOLUÇÃO INDUSTRIAL À CRISE DE 2008

1.1 O liberalismo econômico

Não há quem se atreva falar sobre Economia sem fazer referência (e deferência) a Adam Smith. Por muitos é considerado como o pai da Economia moderna¹¹, por ter estruturado o pensamento econômico do período pós revolução industrial. As ideias debatidas mais adiante por este trabalho, por vezes terão relação direta com alguns conceitos levantados por ele e que perduram até hoje.

Smith viveu no período da revolução industrial inglesa, ao final do século XVIII, e viu a transformação do modo de produção (e porque não, do modo de vida como todo) para o sistema capitalista, com a conseqüente adoção de suas características socioeconômicas mais marcantes. A ilusão de que a felicidade pessoal era fruto, principalmente, do acúmulo de riqueza material já conduzia o pensamento de sua época. Essas transformações iniciadas na Inglaterra iriam, no século seguinte, se espalhar pelo resto do mundo.

O protagonismo inglês se devia por um conjunto de fatores econômicos e políticos que a Inglaterra havia experimentado nos séculos passados. O mais marcante destes acontecimentos, sem dúvidas, foi o enfraquecimento do absolutismo e a ascensão do parlamento inglês, ocorridos pela Revolução Gloriosa.¹² Os

11 Durante um século, na opinião erudita, nos círculos da política e dos negócios, nos meios acadêmicos em que a Economia buscava lugar e estatuto como ramo autônomo do conhecimento social, nenhuma obra econômica igualou o impacto da Riqueza das Nações. (...) A questão, no fundo ociosa, da originalidade de Smith (como a de Marx, a de Keynes, ou de qualquer outro dos grandes balizadores do pensamento econômico) deve centrar-se naquilo que faz a sua genuína grandeza como cientista: a capacidade de projetar uma luz nova sobre a inteira paisagem econômica-social. DOS SANTOS, Hermes. *Prefácio à edição portuguesa de A Riqueza das Nações*. Volume I, 4ª Edição. Fundação Calouste Gulbenkian: 1999.

¹² Em 1688, a tentativa de restabelecer o absolutismo provocou outra crise, desencadeando nova guerra civil. O Parlamento, dessa vez, encontrava-se mais unido e organizado, e convidou o Statholder holandês, Guilherme de Orange, e sua esposa, Maria, a filha protestante de Jaime, para o trono deste. Guilherme traria um exército e reivindicaria o trono – para governar não como monarca absoluto, mas sob uma monarquia constitucional forjada pelo Parlamento. Após a vitória na Revolução Gloriosa, o Parlamento e Guilherme negociaram uma nova Constituição. As mudanças, renunciadas pela “Declaração” feita por Guilherme às vésperas de sua invasão, seriam consagradas na Declaração de Direitos, formulada pelo Parlamento em fevereiro de 1689. A autoridade e o poder decisório, após 1688, passaram às mãos do Parlamento. Mesmo sem regras ou legislação específicas, Guilherme abdicou de muitas das práticas dos monarcas anteriores. Parou de interferir em decisões legais e abriu mão de

parlamentares começaram a implementar uma série de mudanças fundamentais nas instituições econômicas e políticas públicas que, em última instância, preparariam o terreno para a Revolução Industrial. Os direitos de propriedade, tão desgastados sob os Stuarts, foram reforçados. O Parlamento deu início a um processo de reforma das instituições econômicas a fim de fomentar a atividade manufatureira, em vez de ameaçá-la e onerá-la. Foi aprovada toda uma série de leis no intuito de expandir o mercado e a rentabilidade dos têxteis de lã – o que fazia todo sentido em termos políticos, já que muitos dos parlamentares opositores de Jaime investiam pesadamente naqueles empreendimentos manufatureiros nascentes. O Parlamento aprovou ainda uma legislação que possibilitou a total reorganização dos direitos de propriedade sobre a terra, permitindo a consolidação e eliminação de diversas formas arcaicas de propriedade e direitos de uso.¹³

O processo dinâmico desencadeado após a Revolução Gloriosa deflagrou, dentre tantas, pelo menos duas mudanças institucionais relevantes: a abolição dos inúmeros monopólios domésticos concedidos pela monarquia e a reforma das finanças do país, abrindo acesso a mais recursos financeiros. Somado ao surgimento de direitos de propriedade mais seguros e eficientes, esta reorganização institucional favoreceu o estímulo aos inovadores e empreendedores.

Em 1760, a combinação de todos esses fatores – novos e aprimorados direitos de propriedade, melhor infraestrutura, regime fiscal renovado, maior acesso ao crédito e agressiva proteção ao comércio e à manufatura – começava a revelar seus efeitos. Desse ano em diante, ocorreu um salto no número de invenções patenteadas e a profusão de avanços tecnológicos que constituiria o cerne da Revolução Industrial vai ficando evidente. As inovações se davam nas mais diversas frentes, refletindo o ambiente institucional mais arejado¹⁴. Conforme assevera Hunt, não há dúvidas de que uma das mais importantes invenções foi o desenvolvimento do motor a vapor¹⁵.

“direitos” régios até então, como a apropriação vitalícia da receita alfandegária. Em seu conjunto, essas mudanças nas instituições políticas representaram o triunfo do Parlamento sobre o trono e, portanto, o fim do absolutismo na Inglaterra e, posteriormente, na Grã-Bretanha (a partir da integração de Inglaterra e Escócia pela Lei da União, em 1707). Desde então, o Parlamento manteve-se no firme controle das políticas de Estado – o que fez uma enorme diferença, visto que os interesses do Parlamento eram muito diversos daqueles dos reis Stuart. Como muitos integrantes da casa tinham consideráveis investimentos no comércio e na indústria, nutriam o mais profundo interesse pelo asseguramento dos direitos de propriedade. Se, antes, eles volta e meia eram infringidos pelos Stuarts, de agora em diante seriam defendidos com vigor. ACEMOGLU e ROBINSON, op. cit., p. 149-150.

¹³ ACEMOGLU e ROBINSON, op. cit., p. 152.

¹⁴ ACEMOGLU e ROBINSON, op. cit., p. 158.

¹⁵ Com este novo e importante acontecimento – a invenção do motor a vapor – iniciou-se o estágio final e mais decisivo da Revolução Industrial. Libertando-a de seus últimos grilhões, o vapor permitiu o

A busca por maiores possibilidades de lucros movia a iniciativa privada a desenvolver novas tecnologias de produção, de baixo custo, para a fabricação e venda de produtos industrializados, a preços mais baixos, o que conseqüentemente desenvolvia ainda mais o mercado inglês.

Não alheio a isso, Smith dedicou toda sua vida e obra a entender o que esperar deste novo mundo que via surgir.

Galbraith alerta que há muito do autor para seduzir os leitores e afastá-los da sua contribuição básica para a história da Economia. Todavia, destaca os três temas de maior relevância, sendo eles: a percepção das amplas forças que motivam a vida econômica e o esforço econômico (natureza do sistema econômico); a maneira como os preços são determinados e como a renda resultante é distribuída em salários, lucros e aluguéis; e as políticas através das quais o Estado sustenta e promove o progresso e a prosperidade econômica¹⁶.

Sobre a motivação econômica, Smith admite que existe uma propensão humana para a troca, que implica, naturalmente, numa divisão do trabalho.

As pessoas são conduzidas por interesses puramente egoístas a produzir determinado produto para, por meio da troca, buscar na produção do outro aquilo que lhe falta. Nas palavras de Smith:

O homem necessita quase constantemente do auxílio dos seus congêneres e seria vão esperar somente pela bondade. Terá maior probabilidade de alcançar o que deseja se conseguir interessar o egoísmo deles a seu favor e convencê-los de que terão vantagem em fazer aquilo que ele deles pretende. Quem propõe um acordo de qualquer espécie, propõe-se conseguir isso. Dá-me isso, que eu quero, e terás isto, que tu queres, é o significado de todas as propostas desse gênero; e é por esta

enorme e rápido desenvolvimento da indústria em larga escala. Isto porque o uso do vapor não dependia, como o uso da água, da localização geográfica das fábricas e dos recursos locais. Sempre que se pudesse comprar carvão a preço razoável, poder-se-ia construir um motor a vapor. A Inglaterra tinha muito carvão e, no final do século XVIII, ele já vinha sendo aplicado com muitas finalidades diferentes, ao mesmo tempo que uma rede hidroviária construída par este fim permitia que ele fosse transportado para toda parte, a baixo custo; todo o país se transformou numa terra privilegiada, adaptado, mais do que todos os outros, ao crescimento da indústria. As fábricas não estavam mais presas aos vales, onde tinha aparecido, solitárias, ai lado de rápidas correntes de água. Passou a ser possível trazê-las para mais perto dos mercados, onde eram compradas suas matérias-primas e onde eram vendidos seus produtos finais, e para mais perto dos centros populacionais, onde se recrutava a mão-de-obra. As fábricas se multiplicaram próximo uma das outras e, amontoadas, deram origem às grandes e escuras cidades industriais, que o motor a vapor cercava com uma perpétua cortina de fumaça. MANTOUX, Paul. *The Industrial Revolution in the Eighteen Century*. Nova Iorque, Harcourt: Brace Jovanovich, 1927.

¹⁶ GALBRAITH, op. cit., p. 57.

forma que obtemos uns dos outros a grande maioria dos favores e serviços que necessitamos¹⁷.

Esse conjunto de intercambio de mercadorias promove, de forma involuntária, a base de uma sociedade comercial, pois possibilita a divisão do trabalho e a especialização da mão de obra.

Segundo Smith, a especialização da mão de obra decorre, em maior parte, da possibilidade da divisão do trabalho do que do talento pessoal de cada indivíduo. Isso ocorre porque, sem a propensão para cambiar, permutar ou trocar, cada homem teria de prover-se a si mesmo de todos os bens necessários à vida e ao conforto do que precisasse. Todos teriam tido de cumprir as mesmas obrigações e de fazer o mesmo trabalho e não teria podido haver uma tal diferença de ocupações como a que, por si só, pôde dar ocasião a uma tão diferença de talentos.¹⁸

Notadamente, uma sociedade que se organiza desta forma, tem a certeza de poder trocar todo o excedente daquilo que produz com seu próprio trabalho e que vai além do seu próprio consumo, por outras coisas de que necessita, produzidas pelo trabalho de outros homens¹⁹ e, futuramente, por dinheiro²⁰.

Smith também propôs analisar as regras que os homens naturalmente observam ao trocar esses bens, quer uns pelos outros, quer por dinheiro.

Seguindo a lógica do sistema de trocas exposto, nas economias pré-capitalistas, o primeiro preço de todas as mercadorias era medido pelo valor-trabalho atribuído na confecção de cada produto e este pertencia ao trabalhador. A medida que foi-se delimitando quem detinha os meios de produção (capital) e quem detinha a terra e os recursos naturais, o valor de troca passou a ser a soma de três componentes básicos do preço: os salários, os lucros e os aluguéis. Estes componentes destinavam-se aos trabalhadores, aos capitalistas e aos proprietários de terra, respectivamente.

Contudo, esta teoria baseada no custo de produção do produto, não justificava as flutuações dos preços no mercado. Por isso, Smith estabeleceu a distinção entre preço de mercado e preço natural.

¹⁷ Cf. SMITH, op. cit., p. 94-95.

¹⁸ SMITH, op. cit., p. 97.

¹⁹ SMITH, op. cit., p. 96.

²⁰ Segundo SMITH, as dificuldades da troca direta levam a que se escolha uma mercadoria que seja utilizada por moeda. Os metais acabaram por ser preferidos por serem duráveis e divisíveis. SMITH, op. cit., p. 107-109.

O preço natural era o valor suficiente para remunerar os capitalistas, os proprietários de terra e os trabalhadores pelo lucro, pelo aluguel e pelo trabalho.

Já o preço de mercado, era o preço que se poderia comprar a mercadoria em determinado momento e em determinado mercado. Este preço estava sujeito e era regulado pela quantidade de mercadoria que os vendedores dispunham para vender e a quantidade de produtos que os compradores estavam dispostos a comprar, a qualquer preço. Em outras palavras, este preço era determinado pelas forças da oferta e da procura²¹.

Entre eles, o preço natural servia de lastro para as oscilações do preço de mercado, induzidas pela oferta e demanda, e o mercado se incumbiria de ajustar os preços²², naturalmente, de modo que preço de mercado estivesse sempre tendendo a se equiparar ao preço natural.

Fatalmente, a teoria de preços de Smith, que refutava a vinculação de preço ao trabalho (forma primitiva) e do preço à utilidade do produto, receberia críticas posteriormente. Uma das mais importante delas é a observação de que sua teoria de preços fixava base para o nível geral de todos os preços, independente do produto. Desta feita, qualquer alteração no custo dos três componentes básicos do preço, em especial no salário, importaria necessariamente na alteração de todos os preços.

Neste contexto, as políticas econômicas adotadas pelo governo, para subsidiar a exportação, por exemplo do milho, faria aumentar o valor deste produto no mercado interno, conseqüentemente, o valor dos salários e, por fim, de todos os produtos, em efeito cascata.

²¹ Segundo HUNT, se a oferta fosse pequena, em comparação com a procura, a pequena oferta seria alocada aos compradores que se dispusessem pagar um preço alto. Se a oferta fosse grande, em relação à procura, o preço teria que baixar, para induzir os compradores a comprar toda a quantidade. HUNT op. cit., 72.

²² Se a procura fosse grande, em comparação com a oferta, e se o preço de mercado estivesse mais alto que o preço natural, os lucros ultrapassariam a taxa média socialmente aceitável de lucro. Estes lucros elevados atrairiam outros capitalistas que estivessem sempre procurando encontrar indústrias onde pudessem ter mais lucro. À medida que estes novos capitalistas fossem começando a produzir e a vender a mercadoria, sua oferta aumentaria e, com isso, seu preço abaixaria. Enquanto o preço de mercado continuasse acima do preço natural, esse processo prosseguiria, mas quando o preço de mercado estivesse sido obrigado a baixar ao nível médio de lucro socialmente aceito, e não haveria mais incentivo para os capitalistas aumentarem a oferta da mercadoria. Se a procura fosse pequena em relação à oferta, e se o preço de mercado fosse mais baixo do que o preço natural, os lucros ficariam aquém da taxa média socialmente aceita. Estes lucros baixos induziriam alguns capitalistas a sair da indústria e a investir seu capital em outras indústrias, onde a taxa de lucro fosse maior. Isto reduziria a oferta e, com isso, aumentaria o preço da mercadoria. Mais uma vez, este processo prosseguiria até o preço de mercado ter sido elevado a ponto de atingir o preço natural. HUNT op. cit., 72-73.

Com os pontos levantados até o momento, é possível compreender, finalmente, o cunho liberal da teoria de Smith. Para ele, a interferência do Estado na Economia desequilibra a cadeia produtiva e perturba a estabilização dos preços.

As intervenções, as regulamentações, as concessões de monopólio e os subsídios especiais do governo – tudo isso tendia a alocar mal o capital e a diminuir sua contribuição para o bem-estar econômico. Além do mais, estes atos do governo tendiam a restringir os mercados, reduzindo, assim, a taxa de acumulação de capital e diminuindo o grau de divisão do trabalho e, com isso, o nível de produção social.²³

Por isso, o crescimento econômico perpassa pela mais absoluta liberdade de comércio. Para que a engrenagem do sistema capitalista possa funcionar é necessário que o Estado adote a prática *laissez-faire*, permitindo que as forças da concorrência e o livre jogo da oferta e da procura regulem a Economia, que fica, por sua vez, quase que livre das restrições do governo ou de suas intervenções.

A partir de Smith, a não ingerência do Estado na iniciativa privada passou a ser vista, por muito tempo, como o primeiro e mais sagrado dos mandamentos econômicos.

²³ HUNT op. cit., 81.

1.2 O aperfeiçoamento do liberalismo clássico: respostas às crises e à concorrência desleal

O desenvolvimento da Economia não se restringiu à implantação do sistema capitalista no período industrial do século XVIII. Era natural e de se esperar que, da mesma forma, as ideias introduzidas por Smith também não encerrassem o assunto e, muito menos, desvelassem, de modo profético, como seriam as relações econômicas e sociais a partir de então. Sua teoria econômica foi apenas uma provocação inicial para um debate profundo a respeito do novo modo de vida das pessoas²⁴.

Não obstante, as várias ponderações feitas posteriormente à teoria de Smith mantiveram a sua essência liberal e a defesa das bases ideológicas do capitalismo. O argumento de equilíbrio automático do mercado propiciado pela “mão invisível”, capaz de equilibrar as trocas num ambiente de mercado livre, estabelecendo preços “razoáveis” e alocação eficiente de recursos, serviu para fundamentar a defesa da política de extremo *laissez-faire*.

Ressalvadas algumas divergências doutrinárias pontuais, os primeiros interlocutores de Smith também queriam que o governo usasse sua força apenas para proteger as desigualdades de poder e de riqueza existentes, fazendo cumprir as leis dos contratos e da propriedade privada. Se essas desigualdades existentes fossem coercitivamente protegidas pelo governo, a livre troca no mercado seria suficiente para perpetuá-las.²⁵

Contudo, é preciso observar que o mercado subordinado exclusivamente às forças da oferta e da procura para determinação da produção das mercadorias e da alocação de recursos, está muito suscetível a reiteradas crises e depressões. Isso

²⁴ A economia sofreu uma transformação particularmente importante. Ela deixou de ser assunto de contemplação e discussão por pessoas empregadas em outras áreas e tornou-se profissão. Homens passaram a ganhar a vida como economistas, chamando-se a si mesmos durante muito tempo de economistas políticos. (...) Surgiram ilustres economistas políticos que diziam pouquíssima coisa nova, mas sabiam dizer melhor o que já se acreditava. Ou então diziam estas coisas com maior coerência interna ou com um fervor mais persuasivo. (...) E apesar da profissionalização da economia e do âmbito tremendamente ampliado do debate econômico, a sua substância em si permaneceu quase constante, sofrendo poucas mudanças. Nos seus aspectos essenciais mais profundos, as ideias de Smith, Ricardo e Malthus não foram seriamente contestadas. Foi esta a tradição clássica da economia. (...) Em sua forma posterior, mais refinada e bem acabada, ela seria chamada de sistema neoclássico, uma designação que sobrevive para descrever uma boa parte da economia de nossos dias, e que não reflete uma mudança básica de substância. GALBRAITH, op. cit., 80-81.

²⁵ HUNT op. cit., 477.

ocorre porque a acomodação do mercado, ou seja, o equilíbrio propiciado pela mão invisível não é imediato. Desta forma, em um primeiro momento, no qual a procura é superior à demanda, o mercado tenderá a se desenvolver de tal modo que, num segundo momento, a situação se inverterá, ocasionando maior demanda que procura. Assim, conseqüentemente, os empresários terão dificuldades para escoar sua produção e a capacidade produtiva ficará ociosa, ocasionando desemprego.

Sem dúvidas, até que o mercado se reequilibre, haverá aumento da pobreza e sofrimento social.²⁶

Determinar se as forças de mercado da oferta e da procura corrigirão automaticamente um desequilíbrio, e ainda, quanto tempo demorará para que isso aconteça, considerando os custos e o sofrimento humano enfrentados, é um tema importante e amplamente divergente na doutrina econômica. Há uma evidente diferença de orientação política dada por pensadores como Bentham, Malthus, Marx, Hobson e Keynes – que argumentam, todos eles, que a dependência do mercado envolveria enormes custos humanos e que, portanto, seria preciso tomar medidas para diminuir estes custos (embora eles advogassem remédios muito diferentes) – e Say, Ricardo, Senior, Bastiat e quase todos os economistas clássicos – que confiavam nesses ajustes de mercado, julgando-os rápidos, eficazes e dignos de completa confiança.²⁷

Segundo os economistas clássicos, o sistema liberal não é ameaçado por este tipo de crise posto que jamais haverá superprodução de uma mercadoria em uma situação de equilíbrio e pleno emprego²⁸, tendo em vista que “a oferta cria sua própria

²⁶ KEYNES irá relacionar o volume de empregos com o fenômeno do ciclo econômico. Sugere que o caráter essencial do ciclo econômico e, sobretudo, a regularidade de ocorrência e duração, que justificam a denominação de *ciclo*, se devem principalmente ao modo como flutua a eficiência marginal do capital. Neste movimento cíclico há tendências ascendentes e descendentes, que não persistem indefinidamente na mesma direção, mas que acabam por inverter-se. Desta forma, o fenômeno da crise – a substituição da fase ascendente pela descendente geralmente ocorre de modo repentino e violento, ao passo que, como regra, a transição de uma fase descendente para uma fase ascendente não é tão repentina. KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. Trad. Mário R. da Cruz. São Paulo: Atlas, 1982. p. 243-244.

²⁷ HUNT, op. cit., p. 303.

²⁸ Em relevante tese de doutorado, o professor WILDMANN destaca que a escola liberal passou a entender que o desemprego simplesmente não existira sob a forma involuntária, apenas friccional. Os trabalhadores só estariam desempregados porque estariam a considerar que não valeria a pena trabalhar pelo salário real que lhes é oferecido em determinada contingência do mercado de trabalho. O desemprego só existiria se os trabalhadores, em vez de trabalharem pelo “preço de mercado”, insistissem em colocar critérios pessoais como balizadores de um preço cuja definição real etária além da vontade das partes. O desemprego involuntário, aprioristicamente, não existiria, porque sempre haveria vagas a ser ofertadas, desde que os trabalhadores estivessem dispostos a aceitar o preço corrente da mão-de-obra levando em consideração a livre oferta e procura no mercado. WILDMANN, Igor Pantuzza. *Da taxa de câmbio como instrumento de política econômica. Poder de compra da moeda*

demanda”²⁹. Desta forma, considerando o mercado como um todo, a produção de um produto é o elo para a compra de outro.

Como será visto mais adiante, a despeito dos economistas clássicos não considerarem a possibilidade de ocorrência de depressões, também não pensavam uma solução para elas. Desta forma, quando do advento da Primeira Grande Depressão³⁰, não possuíam uma resposta efetiva para ela.

Outro ponto fundamental da crítica à teoria clássica é que ela pretende apontar um comportamento geral do mercado, pressupondo atuação homogênea da classe capitalista. Contudo, os efeitos da oferta e da procura, bem como os consequentes desequilíbrios provocados pela superprodução de mercadorias e pela procura agregada insuficiente, não afetam da mesma maneira os capitalistas considerados individualmente.

Cada capitalista, considerado individualmente, percebe que seus próprios custos de produção não afetam diretamente, de modo significativo, a procura do seu produto. Mas seus custos afetam significativamente seus lucros. Portanto, ele tem uma forte motivação para manter seus custos de produção o mais baixo possível. Mas os custos de produção dos capitalistas, considerados coletivamente, geram as rendas que são usadas para comprar seus produtos. Desta forma, seria ideal que cada capitalista, considerado individualmente, mantivesse seus custos o mais baixo possível, enquanto os outros capitalistas estivessem pagando salários e rendas da terra elevados, gerando, assim, uma grande procura dos produtos daquele capitalista.³¹

Com efeito, a intensa concorrência pelos lucros levaram os indivíduos a considerar-se não como parte de um todo socioeconômico interligado e independente,

vs. pleno emprego: a busca da economicidade na definição da política cambial. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 2009. p. 93-94. Para um exemplo prático da visão liberal de pleno emprego, cf. nota 36.

²⁹ Em qualquer Estado, quanto mais os produtores são numerosos e as produções multiplicadas, tanto mais os mercados são fáceis, variados e amplos. (...) É bom observar que um produto acabado oferece, a partir desse instante, um mercado para outros produtos equivalente a todo o montante de seu valor. Com efeito, quando o último produtor acabou um produto, seu maior desejo é vendê-lo para que o valor desse produto não fique ocioso em suas mãos. Por outro lado, porém, ele terá igual pressa em desfazer-se do dinheiro que sua venda lhe propicia, para que o valor do dinheiro tampouco fique ocioso. Ora, não é possível desfazer-se de seu dinheiro, senão procurando comprar um produto qualquer. Vê-se, portanto, que só o fato da criação de um produto abre, a partir desse mesmo instante, um mercado para outros produtos. SAY, Jean-Baptiste. *Tratado de economia política*. Trad. Balthazar Barbosa Filho. São Paulo: Abril Cultural, 1983. p. 139.

³⁰ Primeira Grande Depressão será considerada como a crise do mercado financeiro de 1929.

³¹ HUNT, op. cit., 109.

mas como unidades isoladas, atomizadas, cada qual preocupada com sua própria sobrevivência contra as forças impessoais e imutáveis do mercado. Assim, cada pessoa passava a ser vista como fundamentalmente egoísta e como um antagonista e combatente natural de seu semelhante.³²

Este panorama de concorrência, como também se vê atualmente, está muito longe de ser uma situação confortável aos capitalistas. O concorrente sempre quer obter mais lucros, para isso precisa vencer seu oponente, vendendo mais barato e, se possível, ainda tirando-o do mercado. Auferir lucro depende de conseguir controle sobre matérias-primas, sobre o trabalho, sobre os gastos de produção, de transporte e de venda.

A partir desta constatação, há uma aceitação maior pela doutrina econômica de que os atos humanos eram baseados em decisões racionalmente calculadas para sopesar os lucros e os custos de determinado ato, optando-se sempre por aqueles atos que maximizassem o ganho³³.

A mudança progressiva da mentalidade eximiu os economistas de qualquer senso de obrigação social ou moral, de forma que mesmo que as proposições e as consequências do capitalismo não fossem justas ou, sequer toleráveis, não era da alçada da Economia se preocupar com isso. Lhe era exigido comportar-se cada vez mais como ciência e, para isso, deveria se afastar do sistema, analisando-o, descrevendo-o e, quando possível, reduzindo-o a fórmulas matemáticas.

Galbraith analisa muito bem a influência desta mudança de mentalidade:

O distanciamento e o decorrente compromisso justificativo com a validação científica, em oposição ao interesse e preocupação sociais, são particularmente influentes em nossa época. Em sua capacidade profissional, o economista não trata de justiça ou benignidade da economia clássica ou neoclássica; fazê-lo seria negar a sua motivação científica. Proclamar injustiça ou fracasso econômico, emitir juízos qualitativos sobre o desempenho econômico, ou opinar muito livremente sobre como melhorá-lo são coisas que, cientificamente falando, estão fora da sua alçada³⁴.

³² HUNT, op. cit., 143-144.

³³ Para melhor compreensão da teoria utilitarista, sugerimos a leitura de *Princípios de Política Econômica* de John Stuart Mill e *Harmonia Econômica* de Frederic Bastiat.

³⁴ Cf. GALBRAITH, op. cit., 112-113.

E finaliza concluindo que este posicionamento filosófico seria também uma justificativa para os economistas se eximirem das próprias falhas do sistema capitalista:

Em termos práticos, talvez seja melhor que nem todos os economistas abordem questões sociais ou morais, ou se envolvam em questões de ordem prática. O resultado poderia ser um ensurdecido clamor de vozes. Mas a história não pode ser negada: a pretensão da economia ser uma ciência está firmemente arraigada na necessidade de se eximir da culpa pela impropriedades, insuficiências e injustiças do sistema com o qual a grande tradição clássica se ocupava. E a mesma atitude continua até hoje servindo para defender uma vida profissional tranquila e não-controvertida³⁵.

É notório que a industrialização e o capitalismo de cunho *laissez-faire* e utilitarista tornaram o mundo mais cruel e opressivo, acentuando a diferença de classes e a disputa entre elas.

Mas, não há como negar que também possibilitaram um grande avanço a tudo que o precedera. Durante milhares de anos, homens e mulheres jamais vivenciaram qualquer mudança essencial e duradoura em seus padrões de vida – as coisas às vezes melhoravam um pouco, às vezes pioravam um pouco. Não havia nenhuma tendência fundamental e durável. Agora, com a industrialização, começava a haver uma melhora nos aspectos essenciais da vida; por pior que fosse a servidão fabril, ela era quase certamente melhor do que a vida anterior nos vilarejos agrícolas, nos infundáveis teares domésticos, ou no trabalho solitário e pouco gratificante das fazendas³⁶.

³⁵ Cf. GALBRAITH, op. cit., 113.

³⁶ GALBRAITH, op. cit., 79.

1.3 O fim do *laissez-faire*: as depressões capitalistas e a necessidade do Estado intervir na Economia

O sistema capitalista estava assentado em um fluxo circular no qual a soma de todos os custos de produção de todos os produtos (a saber, salários, aluguéis, matérias-primas, lucro e juros do investimento), deveria ser exatamente igual à soma das rendas provenientes da venda desses produtos. Desta forma, as empresas venderiam tudo o que produziam e os trabalhadores gastariam toda sua renda na aquisição destes produtos.

Acreditavam que o sistema não continha nenhum vazamento, ou melhor, que os aparentes vazamentos eram equilibrados com outras injeções de gastos. Por exemplo, mesmo quando um trabalhador preferisse poupar uma parte de seus salários, em algum lugar, haveriam empresários tomando emprestado o correspondente a estes valores, para investir em capital para produção, reinjetando a quantidade poupada novamente no mercado. Sustentavam que a taxa de juros era o índice que determinaria a preferência pelo consumo ou pela poupança, sendo necessário, para equilibrar o vazamento, que a taxa de juros estivesse em um ponto que equilibrasse a poupança e o investimento³⁷.

Duas conclusões importantes decorrem desta sistemática. A primeira é que jamais haveria superprodução de produtos pelas empresas, pois existiria demanda suficiente para seu consumo.

A segunda conclusão é que o valor geral de cada custo de produção no mercado seria preestabelecido, portanto, não aumentariam nem diminuiriam sem influenciar em outro custo. Desta maneira, tomando por exemplo os salários, o mercado já teria um “orçamento” que poderia gastar com os trabalhadores. Dependendo da quantidade de trabalhadores, o valor nominal poderia alterar, mas jamais o valor total de todos os salários³⁸.

³⁷ Quando a taxa de juros estivesse alta, a poupança será maior que o investimento; os poupadores não poderão encontrar investimentos suficientes para absorver todos os recursos que pouparam. Eles competirão para achar tomadores de empréstimos e farão, com isso, baixar a taxa de juros. Quando a taxa de juros estivesse baixa, os investidores não poderão encontrar poupança suficiente para financiar seus investimentos. Eles competirão pelos fundos disponíveis e farão com que a taxa de juros suba. Haverá um ponto da taxa de juros em que a poupança e o investimento serão iguais.

³⁸ HUNT explica que se 100 trabalhadores quiserem trabalhar, terão que aceitar um salário (determinado pelo valor de seu produto marginal), por exemplo, de R\$ 2,00 por trabalhador. Nesse caso, os salários totais serão R\$ 200,00 e os lucros serão, por exemplo, de R\$ 50,00. O produto total,

Não obstante a aplicação da fórmula do sucesso capitalista, na prática os resultados eram diferentes.

Em que pese a quantidade de matéria prima, a quantidade de fábricas e fatores de produção e a disponibilidade e qualificação da mão de obra continuarem constantes, o consumo de bens e serviços diminuía, os valores das mercadorias diminuía e o desemprego aumentava. A explicação para essa contradição está na própria filosofia clássica, no incentivo à busca pelo lucro. Abrir fábricas, gerar empregos e investir na produção podia não dar lucro.

Os economistas clássicos não queriam reconhecer, mas o capitalismo era um sistema instável, que passava constantemente por períodos de prosperidade e de depressão que se alternavam³⁹.

A pior delas, a Primeira Grande Depressão, ocorrida na década de 1930, afetou drasticamente todas as economias capitalistas, desencadeando a falência de diversas empresas e a conseqüente diminuição das rendas nacionais e do número de empregos, decretando, assim, o colapso da economia capitalista⁴⁰.

A recomendação dos teóricos clássicos que defendiam o automatismo do mercado e que não reconheciam a situação de crise, era de corte em todos os salários. Na teoria, os salários deveriam reduzir proporcionalmente à quantidade de trabalhadores do mercado e ao valor do produto marginal do trabalho. Se assim ocorresse, haveria igualdade entre a procura e a oferta agregada e toda a renda auferida seria gasta no mercado, retomando o consumo.

neste exemplo, vale R\$ 250,00. Mas, se 125 trabalhadores quiserem trabalhar, o valor do produto marginal do trabalho baixará para R\$ 1,75. Para que mais trabalhadores sejam empregados, o nível de salários tem que baixar. Se forem empregados 125 trabalhadores, os salários totais serão de R\$ 218,75 (125x1,75), o lucro total será de R\$ 78,12 e o produto total será de R\$ 296,87. Assim, na análise clássica a curto prazo, dada uma função de produção e a curva de procura de trabalho resultante (remunerando-se o trabalho de acordo com o valor de seu produto marginal), a oferta de trabalho determina o salário e o nível total de produção (bem como os salários totais e os lucros totais). HUNT, op. cit., 432-433.

³⁹ Na primeira metade do século XIX, por exemplo, os Estados Unidos só tiveram suas crises econômicas graves (que começaram em 1819 e em 1837) e a Inglaterra teve quatro (que começaram em 1815, 1825, 1836 e 1847). Na última metade do século, as crises ficaram mais graves e aumentaram para cinco, nos Estados Unidos (começando em 1854, 1857, 1873, 1884, 1893), e seis na Inglaterra (começando em 1857, 1866, 1873, 1882, 1890 e 1900). HUNT, op. cit., 427.

⁴⁰ Nos Estados Unidos, por exemplo, em 24 de outubro de 1929 (um dia que ficou conhecido como a “quinta-feira negra”), a Bolsa de Valores de Nova Iorque teve uma queda brusca nas cotações de títulos, fenômeno que acabou destruindo toda a confiança na economia. (...) Entre 1929 e 1932, houve mais de 85.000 falências de empresas; mais de 5.000 bancos suspenderam suas operações; os valores das ações na Bolsa de Valores de Nova Iorque caíram de 87 bilhões para 19 bilhões de dólares; o desemprego aumentou para 12 milhões, com quase um quarto da população sem meios de se sustentar; a renda agrícola caiu a menos da metade e o produto industrial caiu quase 50%. HUNT, op. cit., 428.

Justamente o contrário ocorreu no período da Primeira Grande Depressão, os milhões de desempregados buscavam qualquer trabalho que pudesse manter suas subsistências, aceitando a redução do valor de seus salários, mas ainda assim não havia emprego.

A depressão tinha três características visíveis. A primeira, a implacável deflação dos preços gerando falências no setor industrial e na agricultura. A segunda, o desemprego. A terceira, as privações que trazia para grupos particularmente vulneráveis: os velhos, os jovens, os doentes e os mal-abrigados, para não falar nos desempregados⁴¹.

O mito do mercado autorregulado, então, perdia força inclusive com os teóricos clássicos e a própria existência do capitalismo estava ameaçada. Os governos já não podiam esperar que o advento das forças autocorretivas proporcionasse uma solução, pois o equilíbrio do desemprego poderia ser estável e persistente. Era necessário adotar medidas drásticas e rever alguns conceitos da teoria liberal clássica.

Neste panorama, a liberdade e a igualdade que eram disseminadas, pelo menos formalmente, por meio das declarações de direitos (*Bill of Rights*, na Inglaterra; Declaração dos Direitos da Virgínia, nos Estados Unidos; e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, na França) não se traduziam na prática.

A culpa do fracasso social então foi atribuída ao regime imposto pelas ideias liberais. O regime de plena liberdade, proclamado nos códigos, foi, na realidade, acompanhado de uma situação de opressão e miséria de grandes massas. O pauperismo, a fome, o desemprego, o proletariado, o campesinato, marcam o quadro desta trágica realidade em que a plena “liberdade” – solenemente proclamada – foi, na realidade, o instrumento que facilitou aos poderosos a exploração dos mais fracos⁴².

A ideologia do liberalismo pautada no individualismo, no contratualismo, na liberdade de contrato, na proteção da propriedade privada, no Estado absenteísta, no voto censitário e no livre mercado, consistiam as pautas ideais, no campo do “dever-ser”, desapegado com o “ser” e com as contradições da vida social. A igualdade defendida era a igualdade formal, em confronto com a máxima aristotélica de tratamento igual para situações iguais e tratamento desigual para situações desiguais.

⁴¹ GALBRAITH, op. cit., 176.

⁴² MONTORO, André Franco. *Estudos de filosofia do direito*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 224.

O *laissez-faire* visava o tratamento isonômico, independentemente de sua situação desigual, encobria as desigualdades de fato sob o manto da igualdade ideal. Ora, tratar isonomicamente condições desiguais é o mesmo que se proceder a uma discriminação. É ferir o princípio da igualdade e causar injustiça social⁴³.

⁴³ RODRIGUES, Daniel Pagliusi. *Limites à responsabilidade pública decorrentes do Estado Social e o advento da responsabilidade social*. São Paulo: Faculdade Presbiteriana Mackenzie, 2008, p. 69.

1.4 John Maynard Keynes e a retomada do crescimento econômico

Até hoje, vários estudiosos se dedicam a entender qual foi o motivo preponderante para a Primeira Grande Recessão. Culpa-se o reestabelecimento econômico dos países europeus devastados pela primeira guerra, que diminuiu a demanda e, conseqüentemente, desaqueceu a economia dos países exportadores (principalmente dos Estados Unidos); culpa-se a concessão descontrolada de crédito; culpa-se a adoção (ou renúncia) da fixação do valor da moeda com o padrão-ouro; culpa-se a deflação de preços. A conclusão que se extrai é que não houve tão somente um motivo para a ocorrência da crise, mas, se tiver que ser apontado um vilão, com certeza absoluta este seria as políticas econômicas liberais adotadas diante de todos esses eventos citados.

A verdade é que a Primeira Grande Depressão (como qualquer outra crise) não pôde ser evitada, ou mesmo prevista. Cabe agora analisar as medidas adotadas posteriormente para a retomada da prosperidade econômica e a influência destes atos no pensamento econômico.

Antes mesmo da quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929, o mundo, sobretudo a Europa, já dava sinais da necessidade de uma atenção especial dos governos às questões sociais e, umbilicalmente, econômicas. A Alemanha da década de 1880, que não estava tão influenciada pelas restrições liberais, mas que abominava a possibilidade de revoluções inspirando reformas, como a proposta pelo compatriota Karl Marx, insistiu no abrandamento das crueldades mais patentes do capitalismo. Seguindo uma tradição filosófica distanciada das advertências contra a intromissão do Estado, assumiam que esse era competente, benéfico e beneficente, e gozava de alto prestígio⁴⁴.

Por meio de argumento econômico, em 1920 o professor Arthur C. Pigou forneceu um vigoroso fundamento para a redistribuição de renda, o que servia de base para a fundação do Estado do Bem Estar Social. Segundo ele, em contraposição à

⁴⁴ Em 1884 e 1887, após considerável controvérsia, aprovou-se no Reichstag leis que, de maneira rudimentar, protegiam os trabalhadores de acidentes, doenças, velhice e incapacidade. Seguiram-se medidas similares, ainda que de maneira mais fragmentária, na Áustria, na Hungria e no resto da Europa. (Na Grã-Bretanha) aprovou-se em 1911 leis que instituíam o seguro contra doença ou invalidez e, mais tarde, o seguro-desemprego. Um sistema de pensões de aposentadoria já havia anteriormente se tornado lei, mas sem os impostos necessários para sustentá-lo. GALBRAITH, op. cit., 189-190.

doutrina clássica que dizia ser impossível mensurar se os ricos sofrem mais que os pobres com alguma redução de renda, a utilidade marginal do dinheiro diminuía com o aumento de sua quantidade, conseqüentemente, o pobre, de fato, obtinha maior prazer ou satisfação que os ricos com um incremento da renda e dos bens que ela permitia adquirir. Equivale dizer que os pobres teriam mais proveito que os ricos em um mesmo incremento de renda⁴⁵.

Não obstante a incipiente tendência mundial, os Estados Unidos ainda mantinham-se firmes nos ideais liberais, muito em razão da prosperidade econômica que experimentaram após a 1ª grande guerra. Mas a eleição do presidente Franklin Roosevelt, em 1932, alteraria a política econômica e social do país, com a adoção das medidas batizadas como *New Deal*. O novo presidente teria que enfrentar e adotar medidas abrangentes e intervencionistas para enfrentar o problema da deflação de preços, do desemprego e do sofrimento dos grupos vulneráveis.

A consolidação destas iniciativas destacadas acima retratam o movimento econômico nascente no início do século XX, capitaneado por John Maynard Keynes, que se preocupou em apontar as falhas do capitalismo e sugerir medidas para recuperá-lo. Da mesma forma como *A Riqueza das Nações* de Smith, o conjunto das obras de Keynes, sobretudo *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, tiveram impacto profundo na teoria econômica a partir de então, chegando suas ideias a serem consideradas como Revolução Keynesiana.

Keynes queria dar esclarecimentos teóricos que ajudassem a salvar o capitalismo⁴⁶, ainda que custasse o sacrifício de seu postulado mor, o *laissez-faire*. Sua crítica ao *laissez-faire* assenta na dedução incorreta que o auto interesse esclarecido sempre atua a favor do interesse público, tampouco que o auto interesse

⁴⁵ Este fenômeno é conhecido como princípio da transferência de Pigou-Dalton. A ideia básica por trás deste princípio é que o ganho de US \$ 1 por pobre é mais valioso do que a perda de US \$ 1 para os ricos. Em conjunto, estes critérios implicam que qualquer redistribuição de renda a partir de ricos para pobres irá aumentar o bem-estar social, desde que o rendimento global disponível para a sociedade não diminua. KAKWANI, Nanak e SON, Hyun H. *O Balde Furado*. Centro Internacional de Pobreza. Nº 15. Junho:2005.

Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/port/IPCOnePager15.pdf>. Acessado em 16/10/2014.

⁴⁶ Na conclusão do artigo *O fim do laissez-faire*, Keynes deixa claro sua predileção quanto ao sistema capitalista: “De minha parte, acho que, sabiamente administrado, o capitalismo provavelmente pode se tornar mais eficiente para atingir objetivos econômicos do que qualquer sistema alternativo conhecido, mas que, em si, ele é de muitas maneiras sujeito a inúmeras objeções. Nosso problema é o de criar uma organização social tão eficiente quanto possível, sem ofender nossas noções de um modo satisfatório de vida.” KEYNES, John Maynard. *O fim do laissez-faire*. In: KEYNES, John Maynard. *Economia*. Org. Tamás Szmercsányi. Trad. Miriam Moreira Leite. 2ª edição. São Paulo: Ática, 1984, p. 125-126.

fosse esclarecido, posto que, mais frequentemente, os indivíduos que agem separadamente na promoção de seus próprios objetivos são excessivamente ignorantes ou fracos até para atingi-los. A experiência teria mostrado que os indivíduos, quando integram um grupo social, são mais esclarecidos que quando agem separadamente⁴⁷.

Keynes se propôs a determinar o que o Estado deveria tomar a si para dirigir pela sabedoria pública, e o que deveria deixar, com tão pouca interferência quanto possível, ao exercício dos indivíduos. Constatou, portanto, que a principal tarefa dos economistas era novamente a de distinguir a Agenda do Governo da Não-Agenda (parafraseando Bentham); e a tarefa complementar da política talvez era a de imaginar formas de governo, dentro de uma democracia que fossem capazes de realizar a Agenda⁴⁸.

Esclarecendo o que tinha em mente, Keynes pondera que:

Em muitos casos o tamanho ideal da unidade de controle e organização esteja em algum ponto entre o indivíduo e o Estado moderno. Sugiro, portanto, que o progresso reside no desenvolvimento de entidades semi-autônomas dentro do Estado – entidades cujo critério de ação em seus próprios campos seja unicamente o bem público, tal como elas o compreendem, e de cujas deliberações estejam excluídos os motivos de vantagens particulares. (...)

A mais importante Agenda do Estado não diz respeito às atividades que os indivíduos particularmente já realizam, mas às funções que estão for do âmbito individual, àquelas decisões que ninguém adota se o Estado não o faz. Para o governo, o mais importante não é fazer coisas que os indivíduos estão fazendo, e fazê-las um pouco melhor ou um pouco pior, mas fazer aquelas coisas que atualmente deixam de ser feitas. (...) Muitos dos maiores males econômicos de nosso tempo são frutos do risco, da incerteza e da ignorância. É porque indivíduos específicos, afortunados em sua situação ou aptidões, são capazes de se aproveitar da incerteza e da ignorância, e também porque, pela mesma razão, os grandes negócios constituem frequentemente uma loteria, que surgem as grandes desigualdades de riqueza; e estes mesmos fatores são também a causa do desemprego dos trabalhadores, ou a decepção das expectativas razoáveis do empresariado, e da redução da eficiência e da produção. (...)

⁴⁷ KEYNES, op. cit., p. 120.

⁴⁸ KEYNES, op. cit., p. 121

Creio que a cura desses males deve ser procurada no controle deliberado da moeda e do crédito por uma instituição central, e em parte na coleta e disseminação em grande escala dos dados relativos à situação dos negócios, inclusive a ampla e completa publicidade, se necessário por força de lei, de todos os fatos econômicos que seria útil conhecer. Essas medidas envolveriam a sociedade no discernimento e controle, através de algum órgão adequado de ação, de muitas das complexas dificuldades do mundo dos negócios, embora mantendo desimpedidas a iniciativa e a empresa particulares. Ainda que estas medidas se mostrem insuficientes, elas nos fornecerão um melhor conhecimento do que temos, para dar o próximo passo.

Meu segundo exemplo diz respeito à poupança e ao investimento. Creio que é preciso algum ato coordenado de apreciação inteligente sobre a escala desejável em que a comunidade como um todo deva poupar, a escala em que esta poupança deva ir para o exterior sob a forma de investimentos externos; e sobre se a atual organização do mercado de capitais distribui a poupança através dos canais produtivos mais racionais. Não acho que estas questões possam ser deixadas inteiramente, como estão sendo agora, ao sabor da apreciação particular e dos lucros privados⁴⁹.

Keynes trazia respostas práticas ao problema do desemprego gerado pela crise, que consistia em advertências poderosas contra as práticas liberais. A primeira pontuava que se todos os empregadores baixassem os salários em épocas de desemprego, o fluxo de poder aquisitivo – a demanda efetiva global – diminuirá, *pari passu*, com a diminuição dos salários. Esta redução na demanda efetiva irá então aumentar o desemprego⁵⁰. Desta forma, ao contrário do esperado pelos clássicos, o consumo poderia não aumentar e a culpa não seria dos altos salários.

Outra observação importante era o efeito especulativo da taxa de juros na dinâmica de mercado. Segundo a lógica liberal, a taxa de juros baixa estimula o maior investimento sobre a poupança. Dizer que há maior investimento, é o mesmo que dizer que há maior consumo, e também, maior quantidade de moeda no mercado. Sob a lógica liberal de oferta e procura, a crescente procura por dinheiro faria com que a taxa de juros aumentasse naturalmente.

Contudo Keynes observa que o contrário poderia ocorrer. No momento em que a taxa de juros está baixa e a procura por moeda está alta, as pessoas que teriam

⁴⁹ KEYNES, op. cit., p. 120-124.

⁵⁰ GALBRAITH, op. cit., 211.

dinheiro para emprestar, tenderiam a reter, no primeiro momento, aguardando a subida prevista da taxa de juros e, com isso, um retorno financeiro maior do seu investimento⁵¹. Neste quadro em que a demanda por moeda é maior que a oferta, o consumo diminui, reduzindo também a produção e aumentando o desemprego.

Qualquer desavisado poderia sugerir que o governo adotasse uma política monetária de aumento de oferta da moeda. Mas Keynes adverte que:

Podem haver circunstâncias em que até um grande aumento da quantidade de moeda pode exercer uma influência relativamente pequena sobre a taxa de juros... As opiniões quanto ao futuro da taxa de juros podem ser tão unânimes que uma pequena variação das taxas atuais poderá provocar um movimento monetário em massa⁵².

Keynes quer dizer que pode chegar um ponto de depressão em que por mais que haja injeção de moeda no mercado, a tendência a poupar, ocasionada pela expectativa de lucro futuro, é tão grande que não aumentaria a procura por moeda.

Para ele, restava apenas um, e um só, curso de ação: a intervenção do governo para aumentar o nível dos gastos em investimentos – empréstimos e verbas governamentais para finalidades públicas. Ou seja, um déficit intencional. Somente isso romperia o equilíbrio do desemprego: gastar, gastar deliberadamente, aquilo que havia sido poupado e economizado pelo setor privado⁵³.

De forma meio obscura, Keynes salienta que:

Mesmo se tivéssemos de decidir o que seria preferível: aumentar o capital mais lentamente e concentrar esforços no aumento do consumo, deveríamos tomar essa decisão com muita ponderação depois de considerar outra alternativa. (...) Aliás, estou disposto a admitir que o mais prudente seria avançar em

⁵¹ HUNT explica o efeito especulativo na taxa de juros com o seguinte exemplo: “Se comprarmos uma obrigação que nos possibilite receber \$1.000 em um ano e a taxa de juros for 3%, o valor atual desta obrigação será de aproximadamente \$970 (e os \$30 extras serão os juros que receberemos em um ano). Se, porém, no dia seguinte ao da compra daquela obrigação, a taxa de juros subir para 6%, o valor de uma obrigação de \$1.000 cairá para, aproximadamente, \$940 (e os \$60 extras serão os juros que ganharemos de 6%). É obvio que, se formos, então, forçados a vender a obrigação, teremos prejuízo. Além do mais, mesmo que não estejamos prevendo a necessidade de vender a obrigação, mas esperarmos que a taxa de juros suba para 6%, será melhor não comprarmos a obrigação, quando a taxa de juros for de 3%. Se ficarmos com o dinheiro e esperarmos a taxa de juros subir, poderemos (se nossas expectativas quanto à variação da taxa de juros se confirmarem) comprar a obrigação por \$940, em vez de compra-la por \$970, e aplicar os outros \$30 na compra de outra obrigação, com a qual poderemos ganhar mais juros.” HUNT, op. cit., 439.

⁵² KEYNES, op. cit., 172.

⁵³ GALBRAITH, op. cit., 211.

ambas as frentes ao mesmo tempo. Embora procurando conseguir um fluxo de investimento controlado socialmente com vista à baixa progressiva da eficiência marginal do capital, estou disposto a apoiar, ao mesmo tempo, toda sorte de medidas para aumentar a propensão a consumir. (...) Há condições, portanto, para que ambas as políticas funcionem juntas; promover o investimento e ao mesmo tempo, o consumo, não apenas até o nível que corresponderia ao acréscimo do investimento com a propensão a consumir existente, mas também a um nível ainda maior.⁵⁴

A saída sugerida era o Estado tomando emprestado o excesso de poupança e investindo, ele mesmo, no consumo, através da realização de obras públicas como construção de hospitais, escolas, parques, estradas, que de alguma forma escoasse a superprodução do mercado interno. Assim, a produção seria reaquecida e a necessidade de mão de obra diminuiria o desemprego.

A eclosão da segunda grande guerra mundial (de 1939 a 1945) possibilitou convenientemente o retorno desejado do modelo Keynesiano e o capitalismo encontrou sua salvação. Quando os vários governos começaram a aumentar rapidamente a produção de armas, o desemprego começou a diminuir. Durante os anos de guerra, sob o estímulo de enormes gastos governamentais, a maioria das economias capitalistas se transformou rapidamente, passando de uma situação de grave desemprego para uma escassez aguda de mão de obra⁵⁵.

Por meio de uma análise estatística, PIKETTY constata que a partir dos anos 1920-1930 e até os anos 1970-1980, houve um crescimento considerável da participação dos impostos e das despesas públicas (e, particularmente, das despesas sociais) na renda nacional dos países ricos. Em todos os países desenvolvidos, em

⁵⁴ KEYNES, op. cit., 251.

⁵⁵ As Forças Armadas norte-americanas mobilizaram 14 milhões de pessoas que precisavam ser armadas, aquarteladas e alimentadas. De 1939 a 1944, o produto das indústrias de mineração, transformação e construção duplicou, e a capacidade de produção aumentou em 50%. A economia norte-americana produziu 296.000 aviões, 5.400 navios cargueiros, 6.500 vasos-de-guerra, 64.500 veículos de terra, 86.000 tanques, 2.500.000 caminhões e enormes quantidades de outros suprimentos e materiais bélicos. HUNT, op. cit., 443. De 1939 a 1944, o apogeu do período de guerra, o produto nacional bruto aumentou de 320 para 569 bilhões, ou seja, não ficou muito longe de dobrar. Em meio a muita conversa sobre as privações de guerra, os gastos pessoais de consumo também não diminuíram; pelo contrário, aumentaram de 220 para 255 bilhões. O desemprego atingia cerca de 17,2 por cento da força de trabalho civil em 1939; em 1944 chegara à cifra nominal de 1,2 por cento. É certo que os bens duráveis fabricados com metal (e.g., automóveis novos) haviam desaparecido do padrão de vida, mas, de um modo geral, no último ano da guerra os americanos estavam vivendo melhor do que nunca. E ninguém podia pôr seriamente em dúvida que isso havia sido o resultado da pressão ascendente da demanda do setor público sobre a economia – o governo federal adquiriria 22,8 bilhões de dólares em bens e serviços em 1939; em 1944, gastou 269,7 bilhões. GALBRAITH, op. cit., 211.

apenas meio século, a participação dos impostos na renda nacional foi multiplicada por um fator de pelo menos três ou quatro (às vezes por mais de cinco, como nos países nórdicos). A alta participação da arrecadação nas riquezas produzidas permitiu ao poder público cuidar de missões sociais cada vez maiores, representando entre um quarto e um terço da renda nacional dependendo do país. Essas missões eram divididas em duas categorias: despesas públicas de educação e saúde; e das rendas de substituição e de transferência⁵⁶. Para o autor, o desenvolvimento do Estado fiscal corresponde, em essência, à constituição de um Estado social.

⁵⁶ Ao contrário das despesas públicas de educação e saúde, que podem ser consideradas uma transferência na forma de serviços, as rendas de substituição e de transferência fazem parte da renda disponível dos domicílios: o poder público arrecada quantias importantes a partir de impostos e contribuições sociais, depois os transfere para os outros domicílios na forma de rendas de substituição (pensões, aposentadorias, seguro-desemprego) e outras transferências monetárias (programas de renda mínima etc.) de modo que a renda disponível total dos domicílios em conjunto não muda. No total, se somarmos as despesas públicas de educação e saúde (10-15% da renda nacional) e as rendas de substituição e de transferência (também em torno de 10-15% da renda nacional, ou às vezes perto de 20%), chegaremos a uma massa total de despesas sociais (em sentido amplo) entre 25% e 35% da renda nacional, o que corresponde, em todos os países ricos, à quase totalidade da alta da participação das arrecadações obrigatórias do século XX. PIKETTY, Thomas. *O Capital no Século XXI*. Trad. Monica Baumgarten de Bolle. 1ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 463-466.

1.5 O Sistema Bretton Woods e o controle da economia internacional

A despeito da relativa prosperidade econômica proporcionada pela “economia militar” da segunda grande guerra mundial, predominava ainda, no início da década de 1940, um certo receio de retorno dos problemas econômicos enfrentados na década anterior. Desconfiava-se que a guerra tinha interrompido a depressão, por causa da mobilização de recursos que impunha, mas os problemas não teriam sido resolvidos. A paz nos campos de batalha poderia trazer o desemprego e os conflitos sociais de volta⁵⁷.

As medidas domésticas adotadas pelos governos internos poderiam não ser suficientes para eliminar o risco da volta da depressão. O histórico recente da Economia internacional havia demonstrado que ela poderia restringir políticas que estimulassem a atividade econômica. Era preciso criar, também na esfera internacional, instituições e regras de comportamento que reforçassem o poder dos governos de perseguir a prosperidade doméstica⁵⁸.

A partir de 1942, com a iminência do fim da segunda guerra e as expectativas de restabelecimento do comércio internacional, iniciaram-se os debates sobre a necessidade de se reconstituir um sistema econômico internacional. Duas propostas nortearam as discussões, uma apresentada pelo britânico John Maynard Keynes, e outra apresentada pelo norte americano Harry Dexter White⁵⁹.

A Inglaterra buscava uma situação que permitisse alcançar e sustentar o pleno emprego, por isso refutava o eventual retorno ao padrão-ouro. Aos Estados Unidos interessava a volta ao câmbio livre, qual seja, regimes cambiais organizados, que permitissem a expansão do comércio internacional e tornassem ilegal o recurso a controles administrativos contra suas exportações.

⁵⁷ CARVALHO, Fernando C. de. *Bretton woods aos 60 anos*. Novos Estudos Cebrap, São Paulo, n.70, nov.2004, p. 53-54.

⁵⁸ CARVALHO, op. cit., p. 54.

⁵⁹ Segundo OLIVEIRA, MAIA E MARIANO as propostas de Keynes representavam os interesses dos países devedores de crédito internacional, sobretudo os países europeus, e as propostas de Dexter White representavam os interesses dos credores, em especial os Estados Unidos. OLIVEIRA, Giuliano Conto; MAIA, Geraldo; MARIANO, Jefferson. *O sistema de Bretton Woods e a dinâmica do Sistema Monetário Internacional Contemporâneo*. Pesquisa & Debate: São Paulo. Volume 19. Número 2.

Carvalho⁶⁰ lembra que a oposição mais acirrada à restauração do padrão-ouro no pós-guerra vinha de Keynes, precisamente pelos custos que esta impunha, em termos de produto e emprego, às economias que a ele aderissem. Ele explica que:

Para ele (Keynes), o padrão-ouro exibia dois defeitos fundamentais. Por um lado, o crescimento das economias exige uma oferta de moeda crescente para que as transações adicionais, correspondentes ao volume maior de produto, tenham lugar sem pressionar juros para cima ou preços de bens e serviços para baixo (o Plano Collor, no Brasil de 1990, ilustra bem a dificuldade que é tentar realizar transações quando a oferta de moeda é insuficiente). No caso do padrão-ouro, a disponibilidade de moeda depende de um fator exógeno, independente da operação dessas economias, que é a disponibilidade de ouro. Se o ouro for escasso, poderá não haver moeda suficiente para que a economia realize suas transações normais. Uma forma de combater a falta de liquidez é a elevação da taxa de juros, de modo a atrair ouro de outros países. Esta saída, no entanto, não apenas é prejudicial à comunidade internacional (o país que perdeu ouro será obrigado a reagir de forma semelhante), como ao próprio país interessado, já que a elevação dos juros domésticos prejudica investidores e consumidores.

O segundo defeito é conhecido por ajuste assimétrico. Quando uma economia cresce mais do que seus parceiros, tende a aparecer um déficit em suas transações comerciais. Isto se dá porque quando a renda de um país cresce, costumam crescer também suas necessidades de bens importados (seja, por exemplo, de matérias primas que não possam ser produzidas no país, ou bens de capital, ou mesmo bens de consumo que os residentes da economia em crescimento desejem importar de outros países). Já suas exportações dependem, em grande medida, da renda dos países que demandam os seus produtos. Se um país cresce mais que os outros, suas demandas por importações crescem mais depressa que a possibilidade de exportar para seus parceiros e surge o problema de como pagar pela diferença. Há duas alternativas: ou o país se endivida para cobrir seus déficits (o que, naturalmente, não pode ser feito indefinidamente), ou o país reduz suas demandas por importações. Esta redução, por sua vez, pode ser alcançada pela restrição a importações, como tarifas, proibições administrativas, etc, ou pela queda da renda doméstica. Keynes apontava, porém, uma terceira saída, que era fazer com que os países parceiros crescessem também eles, de modo a absorver mais exportações. Para Keynes, o problema do padrão-ouro era exatamente o de forçar países com déficits comerciais a reduzir

⁶⁰ CARVALHO, op. cit., p. 54-55

sua renda para diminuir importações, mas não os países com superávit a aumentar sua renda de modo a absorver mais exportações. Esse era o ajuste assimétrico: o peso do desequilíbrio, no padrão-ouro recai todo sobre o país deficitário, sem reconhecer que todo déficit tem uma um superávit em contrapartida.

A proposta inglesa era justamente criar regras monetárias internacionais que resolvessem os dois problemas citados, a rigidez da oferta de liquidez e a incidência exclusiva da responsabilidade por ajustes de balanço de pagamentos sobre os países deficitários, ao invés de envolver também os superavitários. Ajustes feitos por países deficitários seriam sempre contracionários, e portanto deletérios para a atividade econômica: ou o país reduzia sua renda para importar menos, ou prejudicava o comércio internacional, adotando restrições às importações⁶¹.

O modelo keynesiano culminaria ainda na proposta de criação de uma moeda internacional – o bancor – cuja emissão ficaria a cargo de uma Câmara de Compensação Internacional (no inglês, ICU), transacionada apenas pelos bancos centrais. Com este arranjo as duas preocupações centrais de Keynes seriam solucionadas. Em primeiro lugar, por ser uma moeda unicamente escritural, poderia ser emitida pela ICU de acordo com as necessidades de liquidez internacional – a qual não mais dependeria de um fator não-econômico, como a disponibilidade de ouro. Além disto, o arranjo forçaria que os países superavitários crescessem aumentando suas importações e impulsionando as economias deficitárias – ou seja, o ônus do ajustamento não mais recairia somente sobre os países deficitários, conforme ocorria sob o padrão-ouro, mas seria igualmente repartido⁶².

Por outro lado, conforme asseveram NETO e ARAÚJO⁶³, o Plano White previa a criação de uma instituição, que teria dois papéis centrais. O primeiro deles seria gerir um fundo de estabilização, sem capacidade de criação de moeda própria, mas que seria dotado de um estoque de moedas nacionais de aceitação internacional – preponderantemente o dólar, que agora assumiria o papel de moeda-chave. Este fundo forneceria financiamento de curto prazo aos países que incorressem em dificuldades em seu balanço de pagamentos. O Plano White previa ainda o retorno às

⁶¹ CARVALHO, op. cit., p. 55

⁶² NETO, Mario Rubens de Mello; ARAÚJO, Victor Leonardo. Instabilidade Internacional e Hegemonia: notas sobre a evolução do sistema monetário internacional. Disponível em http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD208.pdf. Acessado em 19/10/2014, p. 12.

⁶³ NETO e ARAÚJO, op. cit. P.12.

taxas de câmbio em paridades fixas⁶⁴, porém ajustáveis – e avaliar as necessidades de ajustamento das taxas era o segundo papel da referida instituição.

O temor fundamental dos Estados Unidos era exclusivamente com o comércio internacional. Visava evitar, a qualquer custo, a imposição de restrições ao comércio exterior e o restabelecimento das medidas praticadas na década de 1930, as chamadas “desvalorizações competitivas”, que concediam a liberdade de cada país determinar a taxa de câmbio adequada. No cenário de depressão, era muito comum os países desvalorizarem sua moeda de modo a subsidiar suas exportações e competir com os mercados vizinhos. Mas estes faziam o mesmo, ou seja, desvalorizavam sua moeda, devolvendo o problema aos outros países, causando um efeito em cadeia. Com o tempo, a eficácia destas desvalorizações acabava e forçava os países a adotarem medidas restritivas de comércio, abertamente protecionistas e a proteção, inclusive militar, do suprimento de bens e serviços.

Carvalho explica que:

O Plano White era muito mais simples, já que as dificuldades esperadas no pós-guerra pelos norte-americanos praticamente se resumiam à adoção de práticas restritivas de comércio que prejudicariam especialmente a economia dos Estados Unidos. O plano americano envolvia a criação de uma instituição cujo papel seria duplo. Por um lado, serviria de fórum para o exame das condições econômicas dos países associados, de modo a fugir ao dilema câmbio fixo do padrão-ouro e desvalorizações competitivas dos períodos de crise. Este fórum representaria a comunidade de nações e seria encarregado de avaliar quando as taxas de câmbio, que de outro modo deveriam permanecer fixas, seriam ajustadas. Quando um país pudesse mostrar que uma correção de suas taxas de câmbio era necessária porque sua economia tivesse passado por mudanças fundamentais, essa correção seria autorizada. Este mecanismo eliminaria as desvalorizações oportunistas cuja justificativa fosse apenas a de transferir problemas para vizinhos preservando a possibilidade de mudanças de câmbio quando fossem realmente justificadas.

A segunda função dessa instituição seria a de financiar o ajuste de curto prazo de problemas de balanço de pagamentos dos membros, de modo a evitar que pressões passageiras sobre as taxas de câmbio inviabilizassem o mecanismo descrito acima. Esta instituição constituiria um tesouro, um baú de moedas,

⁶⁴ O sistema de câmbio fixo é caracterizado pela predeterminação governamental, seja por decisão das autoridades monetárias, seja por lei do preço das divisas estrangeiras. Isso significa comprar e vender as divisas necessárias para equilibrar o balanço de pagamentos a um preço fixo, previamente determinado pelas autoridades políticas. WILDMANN, op. cit., p. 32.

contendo, em princípio, quantidades de moedas de todos os países associados, proporcionais à importância dessas moedas no comércio internacional. Assim, sempre que um país enfrentasse problemas temporários nos seus pagamentos com um determinado parceiro, ele poderia recorrer à instituição para comprar temporariamente a moeda de que precisasse, enquanto promovia os ajustes necessários na operação de sua economia.

Na proposta americana, portanto, as moedas nacionais que tinham aceitação internacional, notadamente o dólar, continuariam sendo o meio de pagamento nas operações estrangeiras. A criação de liquidez internacional continuaria dependendo, assim, das políticas monetárias dos países que emitissem essas moedas internacionalmente aceitas. O limite de apoio que o Fundo de Estabilização poderia dar era fixado pelo valor de seu baú. Aumentos dessa capacidade de apoio dependeriam de negociações periódicas para aumento das contribuições dos países membros.⁶⁵

Em 1944, uma reunião na cidade de Bretton Woods selou as bases do novo sistema financeiro internacional, conforme o modelo proposto pelo credor. Os Estados Unidos saíram fortalecidos e consolidaram sua posição hegemônica.

Dos acordos de Bretton Woods decorreu um sistema baseado em taxas fixas de câmbio, porém reajustáveis. As taxas de câmbio poderiam flutuar numa faixa de apenas 1%, donde seu rompimento requereria a aprovação do (recém-criado) Fundo Monetário Internacional (FMI). O FMI, por seu turno, também cumpriria a função de fornecer recursos para países que temporariamente apresentassem dificuldades na manutenção da paridade de suas moedas ante o dólar, alçado à condição de moeda internacional. Estruturou-se, assim, um padrão dólar-ouro, com a onça troy⁶⁶ fixada em US\$ 35 e com os demais países estabelecendo a paridade de suas moedas em relação ao dólar, que passou a cumprir a função de moeda internacional⁶⁷.

Conforme alhures, o mundo assistiria, após Bretton Woods, um período de crescimento econômico jamais visto com expressivos ganhos para os trabalhadores. Iniciava-se a Era de Ouro do Capitalismo⁶⁸.

⁶⁵ CARVALHO, op. cit., p. 58-59.

⁶⁶ A onça troy é uma unidade de medida da massa de metais preciosos equivalente a 31,10 gramas.

⁶⁷ OLIVEIRA, MAIA E MARIANO, op. cit., p. 204

⁶⁸ De acordo com Maddison (1998), a média anual do crescimento da renda per capita mundial foi de 2,9% entre 1950-1973, (período consagrado como Era de Ouro do Capitalismo), contra 0,9% no período imediatamente anterior (que vai de 1913 a 1950), e 1,3% entre 1870-1913 (Era de Ouro do Liberalismo). Os Estados Unidos, entretanto, cresceram menos que os países europeus e o Japão, tanto em renda per capita como em competitividade. As condições favoráveis fornecidas pelos EUA por conta da taxa de câmbio desvalorizada, do apoio econômico-financeiro, de acordos e favorecimentos comerciais,

1.6 O fim da era de ouro e o surgimento do (novo) liberalismo

Muito embora o mundo tenha percebido considerável crescimento econômico após a fixação da convertibilidade do câmbio com base no padrão dólar-ouro, promovida nos acordos em Bretton Woods, a prosperidade seria temporária. A já mencionada consequência advertida por Keynes sobre o ajuste assimétrico na adoção de um padrão de câmbio fixo se confirmaria.

As limitações do sistema de câmbio fixo mostram-se, em casos de déficits ou superávits persistentes, no balanço de pagamentos, os quais, em longo prazo, tornam-se insustentáveis. Nos casos de déficits persistentes, o Banco Central deve vender moeda estrangeira de suas reservas à taxa de câmbio preestabelecida, o que leva a um acentuado declínio, senão esgotamento, das reservas cambiais. Chegando-se a esse ponto, o Banco Central não terá outra saída senão desvalorizar a moeda⁶⁹.

Assim, durante os anos dourados, o dólar americano sofreu uma crescente desvalorização em relação às outras moedas⁷⁰.

Sob o ponto de vista doméstico, o cenário também já não era exatamente igual ao dos vinte e cinco anos de fartura anteriores. Uma nova forma de inflação surgia, com seus aumentos nos preços e nos salários decorrentes da interação de um vasto número de organizações de grande porte. A concentração industrial configurou empresas monopolistas e oligopolistas que detinham um substancial controle de seus preços. Paralelamente, os sindicatos também haviam conseguido uma autoridade importante sobre os salários e os benefícios de seus membros. Desta forma, os

acabaram criando um 'momentum' nas economias européia e japonesa, que resultou em ganhos de competitividade vis-à-vis a economia americana – com reflexos diretos no balanço comercial e, por consequência, no balanço de transações correntes. (Bastos, 2005, p. 4). NETO e ARAÚJO, op. cit. P.13.

⁶⁹ WILDMANN, op. cit., p.33.

⁷⁰ O mundo precisava de dólares, que se tornavam disponíveis quando os Estados Unidos emitiam moeda para saldar seus déficits externos. Mas se por um lado a expansão de dólares, potenciada pelo circuito offshore do euromercado, era necessária para o crescimento do comércio internacional, por outro enfraquecia a confiança na própria moeda americana, no sistema de convertibilidade. Já no início dos anos 1960, o passivo externo norte-americano superava as reservas de ouro do país, o que evidenciava a fragilidade do sistema de convertibilidade. O dilema consistia no seguinte: por um lado, a ocorrência de déficits persistentes, necessários para a expansão do comércio internacional, colocavam em risco o regime de convertibilidade; por outro, a inexistência de déficits provocaria o não provimento de liquidez para a expansão do comércio mundial. Logo, o padrão ouro-dólar estaria fadado a entrar em colapso, como viria a ocorrer no início dos 1970, quando do abandono do sistema de convertibilidade, a despeito a introdução dos Direitos Especiais de Saque. OLIVEIRA, MAIA E MARIANO, op. cit., p. 206

produtores detinham poder para aumentar os preços em compensação às elevações dos custos salariais⁷¹.

Esse panorama estava além do alcance da doutrina Keynesiana, que havia mantido a ortodoxia clássica de mercado na determinação de preços e salários (o que chamaram de microeconomia). Algumas medidas temporárias até chegaram a ser adotadas⁷² no aguardo de uma solução Keynesiana definitiva, que jamais veio.

O modelo Keynesiano era notadamente um tratado sobre a Grande Depressão e concentrava todas suas forças argumentativas no combate de seus principais sintomas, a deflação e o desemprego. A receita era maior gasto público e redução de impostos. Por suposto, em quadros antagônicos de inflação dos preços e dos salários, como o que começara a se instaurar nos anos 1970, a medida deveria ser diametralmente oposta, ou seja, seria necessário aumentar os impostos e reduzir as despesas.

O fim da década de 1970 também marcou o final da chamada época de ouro da Economia.

Era necessário adotar medidas sobre a Economia e sobre os preços e a resposta politicamente viável e conveniente foi adotar políticas monetaristas, que visam manter a estabilidade da Economia pelo controle do volume da moeda. Para sua implementação, nenhum aumento de imposto seria necessário, nenhuma redução de gastos públicos igualmente. Nem haveria qualquer aumento da função do governo, pois toda a política monetária poderia ser implementada pelos bancos centrais.

Por outro lado, sua adoção importaria no aumento da taxa de juros, que, por sua vez, reduziria os empréstimos e, conseqüentemente, os depósitos, reduzindo também a criação e circulação de dinheiro⁷³.

⁷¹ A taxa de inflação começou a aumentar a partir de 1966, alcançando 6 por cento em 1969/70, quase 8 por cento em 1972/73 e quase 14 por cento em 1974/75, incorporando a expressão “inflação de dois dígitos” calamitosamente à economia americana. GALBRAITH, op. cit., 241.

⁷² Nos Estados Unidos, na Grã-Bretanha, e também no Canadá, houve nestes anos várias tentativas exortatórias, voluntárias e jurídicas para conter esta espiral inflacionária, e em 1971-1973 o governo Nixon introduziu controles formais de preços e salários. GALBRAITH, op. cit., 242-243.

⁷³ No início da década de 1980, as taxas de juros atingiram níveis sem precedentes nos Estados Unidos: lado a lado com uma inflação de dois dígitos havia agora uma taxa de juros de dois dígitos. Estas últimas restringiram a demanda de novas habitações, de automóveis e de outros bens geralmente adquiridos com crédito. E em 1982 e 1983 trouxeram uma acentuada redução de gastos das empresas em investimentos. Com isso houve um grande aumento do desemprego – que atingiu 10,7 por cento da força de trabalho civil no final de 1982. E também o maior índice de falência de pequenas empresas desde a década de 1930, além de fortes pressões sobre os preços agrícolas. Afora isso, as taxas de juros geraram um intenso fluxo de dinheiro estrangeiro para os Estados Unidos, elevando a cotação do dólar, coibindo as exportações americanas e incentivando tremendamente as importações, principalmente as de produtos japoneses. O resultado global foi a mais grave depressão econômica

O governo americano, presidido por Richard Nixon, resolveu o impasse: por meio da aderência ao que se convencionou chamar de Acordo Smithsonian, suspendeu, em 1971, a conversibilidade do dólar com o ouro e impôs uma tarifa de importações. Sem compromisso com a conversibilidade, os Estados Unidos poderiam deixar o dólar se movimentar segundo os desejos do Tesouro Americano, inaugurando um padrão dólar flexível.⁷⁴ O dólar passou a flutuar em 1973, sendo este ano considerado marco enquanto derrocada final do sistema de Bretton Woods. Iniciou-se um período de forte instabilidade econômica marcado por altas taxas de inflação e redução das taxas médias de crescimento econômico. A combinação de choque de custos (causada também pela enorme pressão sindical por melhores salários) e instabilidade cambial trouxe estagnação econômica combinada com alta inflação – estagflação⁷⁵.

No final, a inflação foi esmagada, lembra GALBRAITH⁷⁶. Além de reduzir a inflação, as medidas adotadas fortaleceram a moeda americana, colocando novamente os Estados Unidos no centro do capitalismo internacional e reafirmando sua posição hegemônica.

desde a Grande Depressão. Mas em 1981 a 1982 houve nos Estados Unidos uma nítida redução da taxa de inflação, uma outra queda em 1983, até que no final de 1984 o índice de preços ao consumidor estava praticamente estabilizado. Houve uma redução similar da inflação, ainda que consideravelmente menos dramática, sob uma política monetarista similar na Grã-Bretanha. GALBRAITH, op. cit., 247-248.

⁷⁴ WILDMANN destaca as vantagens do sistema de câmbio flutuante como sendo: A) Maior margem para adoção de políticas econômicas – um sistema de câmbio flutuante acaba por levar a taxa nominal de câmbio ao nível de equilíbrio no qual a oferta e a demanda de divisas se igualem. Com a livre flutuação, as autoridades monetárias vêem-se livres para adotar políticas de expansão do nível de produção ou emprego sem estarem limitadas pelos déficits no balanço de pagamentos, tampouco pelo estoque de reservas. Numa economia razoavelmente aberta, o aumento do nível de renda leva ao aumento do nível de consumo e, conseqüentemente, do nível de importações e de demanda por moeda estrangeira. (...) B) Menor vulnerabilidade a choques externos – num sistema de câmbio flutuante, uma situação de excesso de demanda por moeda estrangeira não leva o país a uma crise cambial. Isso porque, com um acentuado déficit no balanço de pagamento, a moeda nacional se deprecia, equilibrando a oferta e a demanda de divisas sem a necessidade, por exemplo, de aumento das taxas de juros, de políticas de redução de renda e consumo ou, ainda, de medidas heterodoxas de racionamento que, em situações análogas, seriam necessárias para se manter o câmbio fixo. WILDMANN, op. cit., 37-38

⁷⁵ Segundo Maddison (2001), a taxa média anual de inflação entre 1973 e 1983 foi de 11,2% na Europa Ocidental, 8,2% nos Estados Unidos, 7,6% no Japão, muito superior à do período imediatamente anterior – 1950-1973 –, no qual as taxas foram de 4,3% na Europa Ocidental, 2,7% nos EUA e 5,2% no Japão. Bastos (2005), afirma ainda que os anos 1970 trouxeram para a Europa uma importante inflexão em termos de condução da política econômica, em que a busca pelo pleno emprego foi sendo substituída pelos objetivos de estabilidade monetária via contração fiscal e monetária. NETO e ARAÚJO, op. cit., p. 16.

⁷⁶ GALBRAITH, op. cit., p. 247.

Progressivamente, o Estado regulador e assistencialista defendido por Keynes perdeu força e a exigência pela volta da absoluta liberdade de mercado ganhou coro. No final da década de 1980, o economista norte-americano John Williamson apresentou 10 pontos de ajuste para a prosperidade econômica, o que mais tarde seria conhecido como Consenso de Washington.

Os pontos eram: 1) Disciplina fiscal; 2) Redução dos gastos públicos; 3) Reforma tributária; 4) Liberalização financeira; 5) Regime cambial; 6) Liberalização comercial; 7) Abertura ao investimento externo; 8) Privatização; 9) Desregulamentação da economia e flexibilização das relações trabalhistas; 10) Proteção à propriedade intelectual.

De modo geral, o Consenso de Washington sugeria 3 pilares: (a) políticas macroeconômicas; (b) políticas microeconômicas; (c) reformas estruturais. A política macroeconômica implica na assunção do compromisso de manter a austeridade fiscal, disciplina monetária, corte de gastos, especialmente no tocante a reformas administrativa, previdenciária, fiscal. Já as medidas microeconômicas, concernem à diminuição dos encargos sociais e desoneração do capital, ou seja, ausência de incentivos e subsídios para produtos. As reformas estruturais, por sua vez, giravam em torno da desregulação do mercado financeiro, desregulamentação do trabalho, privatização de empresas e serviços públicos, abertura comercial, garantia do direito de propriedade.⁷⁷

É importante destacar que os pontos introduzidos pelo Consenso de Washington passariam a nortear a política econômica dos países periféricos, sobretudo da América Latina, pois seriam alçados como condicionalidades⁷⁸ para a concessão de empréstimos pelo FMI.

Conforme observa Carvalho:

O Fundo, apesar de não ter mandato para tanto, muda sua missão de monitor da estabilidade financeira internacional, que nunca pode exercer adequadamente, para orientador de estratégias de desenvolvimento, para o qual nunca teve qualquer qualificação especial.⁷⁹

⁷⁷ NOGUEIRA, Vanessa Fabiula Pancioni. *A influência do neoliberalismo na Constituição Federal de 1988, com enfoque nas emendas ao capítulo da "ordem econômica"*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2010. p. 49.

⁷⁸ FERNANDES lembra que as condicionalidades foram o principal instrumento de política externa para promover políticas liberais no resto do mundo. FERNANDES, op. cit., p. 68.

⁷⁹ CARVALHO, op. cit., p. 58-59.

Surgia, portanto, a atual corrente econômica denominada neoliberal⁸⁰. Em sua agenda estava o combate ao então inimigo público número um: a inflação, deixando de lado o combate ao desemprego, mesmo porque, segundo o “velho” liberalismo, a situação de pleno emprego se ajustaria naturalmente. A designação *neo* não remete a uma doutrina nova, mas a uma releitura da doutrina liberal, na qual muitos de seus pilares se mantiveram.

Não obstante ter voltado com força, o liberalismo ainda estava longe de ter solucionado seus problemas intrínsecos. Além disso, a herança Keynesiana tinha deixado marca. Conta HUNT que, por circunstâncias sociais, econômicas e políticas da época e das críticas constantes à ideologia clássica, a Economia neoclássica cindiu-se em duas correntes afastadas uma da outra (e não raro, hostis):

A concorrência cara e, às vezes, desastrosa entre as empresas gigantescas e a instabilidade social e economicamente destrutiva do capitalismo levaram, a muitas intervenções do Governo na economia. Leis antitruste e órgãos controladores do Governo ajudaram a conter os piores excessos da concorrência, e o crescimento do complexo industrial-militar estimulou a procura agregada e, ao mesmo tempo, possibilitou o império econômico mundial das grandes empresas multinacionais. Cada vez mais o Governo passou a ser uma força integrante e onipresente da economia capitalista.

Mas o Governo ampliado não tem beneficiado uniformemente ou igualmente a todos os capitalistas. Os órgãos reguladores, geralmente, têm atuado de maneira a proteger e ampliar o poder de firmas oligopolistas gigantescas, não raro à custa das firmas médias e pequenas. (...) Além do mais, os lucros auferidos pelo império econômico norte-americano no mundo inteiro, de modo geral, têm ficado com as maiores e mais poderosas empresas multinacionais.

Para milhares de firmas capitalistas médias e pequenas, a interferência cada vez maior do Governo na economia tem diminuído cada vez mais sua capacidade de concorrer com as empresas gigantescas. (...) Para elas, um Governo que interfira cada vez mais significa uma deterioração de sua posição de concorrência, em comparação com as das firmas gigantescas(...) Estas firmas médias e pequenas, geralmente, são controladas por defensores convictos de uma filosofia

⁸⁰ Alguns autores adotaram a nomenclatura neoclássica. Utilizaremos ambas para designar a corrente econômica definida adiante.

política ultraconservadora e laissez-faire, que advoga uma diminuição do grau e da extensão da interferência do Governo na economia. Mas as empresas gigantes, de modo geral, são controladas por pessoas mais “realistas” e “liberais” em sua filosofia política e econômica. Nos meios políticos norte-americanos, a defesa de menor presença do Governo, geralmente, é associada ao conservadorismo.

Não admira que a cisão da economia neoclássica reflita esta diferença de filosofia política entre estas duas facções da classe capitalista. Os economistas neoclássicos liberais não têm horror algum a presença maior do Governo; de fato, como veremos, suas teorias advogam e racionalizam a maior atuação do Governo. Os economistas conservadores, segundo a tradição de Say, Senior e Bastiat, continuaram sendo rígidos defensores do extremo laissez-faire.⁸¹

O embate entre as duas facções, liberal e conservadora, manteve, sob uma base monetarista, a discussão histórica entre o intervencionismo e o não intervencionismo do Estado.

FARIA explica que essa polêmica foi travada entre monetaristas e desenvolvimentistas. Entre os defensores de cortes de gastos públicos, austeridade monetária, responsabilidade fiscal, privatização dos serviços essenciais, revogação de monopólios estatais, desregulamentação econômica e eliminação de subsídios, do primeiro lado. E, pelo outro lado, os defensores de um poder público efetivamente capaz de controlar as variáveis econômicas mais relevantes, como desemprego e inflação, por exemplo. Ou seja, um poder público que, agindo com base na premissa de que o crescimento tem lugar num espaço nacional e o desenvolvimento pode vir de “dentro”, dispõe da capacidade técnica e vontade política para formular, implementar e executar políticas Keynesianas anticíclicas voltadas ao aumento da produção e de conceder estímulos fiscais para compensar a queda de consumo e investimento privado, financiando obras públicas locais e até subsidiando hipotecas de devedores desempregados e de menores recursos.⁸²

⁸¹ HUNT, op. cit., p. 477-478.

⁸² FARIA, José Eduardo. *O Estado e o Direito depois da Crise*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 51-52.

1.7 Globalização econômica e a Segunda Grande Depressão

A despeito da queda do Sistema Bretton Woods, não há como negar que as economias mundiais criaram uma relação de interdependência muito grande, seja produtiva, comercial ou financeira, entre os países capitalistas. Nem mesmo os Estados Unidos, com todo o seu poder de mercado, poderia se fechar. Pelo contrário, ele e todos os países desenvolvidos pregavam maior abertura dos outros países como forma de equilíbrio da saúde econômica.

Desta feita, a teoria econômica que pretendia entrar em vigor deveria se adaptar e incentivar essa política econômica externa.

FERNANDES, em seu relevante trabalho sobre a globalização econômica e seus equívocos, destaca que o modelo econômico de bases opostas às Keynesianas, emergido das transformações observadas nos anos 1970, 1980 e 1990, permitiu a progressiva desregulamentação dos mercados financeiros, a revogação dos monopólios estatais e a abertura do comércio mundial de serviços e informação⁸³.

A consequência da adoção destas práticas liberais representa a redução das barreiras comerciais de acesso aos mercados nacionais e a eliminação ou afrouxamento das normas regularizadoras da atividade econômica. Em suma, estas práticas, aliadas à revolução tecnológica da informação, possibilitaram a transformação do mercado, fixando um novo paradigma de produção, de comércio e, não menos importante, financeiro, baseados em uma economia de escala global em rede.

Com relação à produção, FERNANDES esclarece que durante a década de noventa houve um processo acelerado de internacionalização da produção, de distribuição e da administração de bens e serviços sem precedentes. Esse processo compreendeu três aspectos inter-relacionados: o aumento do investimento estrangeiro, o papel decisivo dos grupos empresariais multinacionais como produtores da economia global e a formação de redes internacionais de produção⁸⁴.

O sistema produtivo fordista adotado pelo capitalismo clássico, caracterizado pela rigidez produtiva, na fragmentação de tarefas, no controle direto da produção, deu lugar à um sistema de acumulação flexível⁸⁵, também conhecido como pós-

⁸³ FERNANDES, op. cit., p. 65-68.

⁸⁴ FERNANDES, op. cit., p. 75.

⁸⁵ A acumulação flexível, como vou chama-la, é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos

fordista. Este regime está fundamentado em uma maior flexibilidade dos processos, produtos, padrões de consumo, mercados e da organização do trabalho.

O novo mercado demanda por empresas transnacionais preparadas para fabricar produtos diversos e heterogêneos, com sistemas produtivos capazes de operar dentro de contextos que exigem rápidas mudanças e respondem em pequeno espaço de tempo às exigências do mercado consumidor.

Nesse ínterim, o mercado de trabalho assistiu a um período de reestruturação que contou com fatores como: a emergente flexibilidade nos contratos de trabalho, o surgimento da figura do trabalhador temporário, a subcontratação, a terceirização, a precarização da mão-de-obra, o desemprego estrutural, a diminuição dos salários e, por conseguinte, o enfraquecimento dos sindicatos trabalhistas.

A globalização do comércio também acompanhou a da produção. Devido às constantes modificações tecnológicas e científicas, passa-se a ter uma vida útil em termos de inovação, produção e comercialização extremamente reduzida. O aumento das ações de marketing e propaganda fomentam o consumo de maneira tão exagerada que há uma redução, sem precedentes, no ciclo de rotação do capital, isto é, no tempo que os investimentos levam para retornar na forma de lucros, surgindo daí a necessidade vital de produção em escala mundial. Os mercados nacionais, inclusive os mais ricos e mais dinâmicos, apresentam uma incapacidade de absorver integralmente uma ampla variedade de produtos⁸⁶.

Neste novo mundo globalizado, a empresa passa a ter destaque e assume para si um papel preponderante na Economia.

Além da globalização produtiva e comercial, outro paradigma caracterizador da nova atividade econômica que influenciou, sem precedentes, o capitalismo atual foi o movimento de financeirização. A financeirização, ou globalização financeira, se constitui em um arranjo financeiro distorcido, baseado na criação de riqueza artificial, ou seja, de riqueza financeira desligada da riqueza real ou da produção de bens e serviços⁸⁷.

produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. 14ª ed. São Paulo: Edições Loyola. 2005. p. 140.

⁸⁶ FERNANDES, op. cit., p. 75.

⁸⁷ Com o capitalismo neoliberal emergiu um novo regime de acumulação: a financeirização, ou capitalismo encabeçado pelo setor financeiro. O “capitalismo financeiro” antevisto por Rudolf Hilferding, em que o capital bancário e o industrial se fundiriam sob o controle do primeiro, não chegou a ocorrer, mas materializaram-se a globalização financeira — a liberalização dos mercados financeiros e um

A globalização financeira tem tido um papel central na evolução da economia mundial nos últimos anos. Uma das características básicas da economia mundial, das últimas décadas do século XX e início do XXI, tem sido o crescimento extraordinário dos fluxos financeiros internacionais, o acirramento da concorrência entre bancos e outros agentes financeiros internacionais, e a consequente maior integração entre os sistemas financeiros internacionais⁸⁸.

Para entender a globalização financeira e sua implicação para a Economia hodierna, deve-se primeiro entender a cadeia de acontecimentos que possibilitaram sua formação.

CORAZZA⁸⁹ destaca que o resgate dos principais passos percorridos pelo processo da globalização financeira permite uma melhor compreensão do mesmo. Para ele, o fato e o processo mais geral e mais importante para a globalização financeira foi, sem dúvida, a criação do euromercado⁹⁰. Outro elemento também decisivo e uma das condições indispensáveis para a globalização financeira, foi a acumulação de um estoque de riqueza monetária e financeira sem precedentes na história do capitalismo⁹¹. Além disso, todo o pacote de políticas econômicas e procedimentos adotados, mencionado alhures, para o reestabelecimento da Economia pós época de ouro, a relembrar: a adoção das taxas flexíveis de câmbio, o

grande aumento dos fluxos financeiros em torno do mundo — e o capitalismo encabeçado pelo setor financeiro, ou capitalismo financeirizado. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A crise financeira global e depois: um novo capitalismo? Novos Estudos*, CEBRAP, nº. 86, mar./2010, p. 52.

⁸⁸ FERNANDES, op. cit., p. 69.

⁸⁹ CORAZZA, Gentil. *Globalização Financeira – a utopia do mercado e a re-invenção da política*. Economia – Ensaios, Uberlândia, v. 19, n. 02, p. 125-140, 2005a. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2003/artigos/A24.pdf>. Acessado em: 21/10/2014. p.125.

⁹⁰ O euromercado foi o embrião da globalização financeira, na medida em que representou a formação de um mercado mundial de moeda “sem pátria”. Na verdade, o euromercado, essencialmente um mercado interbancário, transformou o caráter da atividade bancária, ao unir mercados financeiros nacionais privados e livres dos Bancos Centrais, de dimensões que ninguém sabe ao certo. Efetivamente, ele representou o cenário financeiro mais liberal já havido na história. CORAZZA, op. cit., p. 126.

⁹¹ Este estoque de riqueza monetária e financeira foi constituído, de início, principalmente pela emissão de dólares necessários para financiar a reconstrução européia e japonesa e, depois, para cobrir o déficit comercial americano. Posteriormente, essa riqueza abstrata mas assumiu uma forma plurimonetária, com a inclusão de outras moedas conversíveis. A riqueza financeira é representada, sobretudo, pelos títulos da dívida pública dos Estados Unidos, mas inclui também moedas e títulos de outros países centrais. Contribuíram enormemente para o crescimento desse estoque de riqueza as crises do petróleo, de 1973 e 1979, e a crise das dívidas dos países periféricos, no final da década de 1970 e início da década de 1980. Esta crise foi agravada pela brutal elevação das taxas de juros do dólar, em 1979. CORAZZA, op. cit., p. 127.

fim das políticas keynesianas, a elevação das taxas de juros nos Estados Unidos e as transformações no sistema financeiro americano⁹².

Soma-se aos requisitos ensejadores da globalização financeira as facilidades operacionais criadas pela revolução da informática, telemática e telecomunicações que, juntamente com a liberalização e desregulamentação, citadas anteriormente, conferiram enorme volatilidade aos fluxos financeiros internacionais.⁹³

CORAZZA conclui que:

Em consequência dessas transformações monetárias e financeiras, operou-se uma mudança de um regime de finanças bancárias reguladas para um regime de finanças especulativas, diretas, de mercado e de caráter privado. A transição de um para outro não foi suave, mas “um dos períodos mais turbulentos da história” monetária e financeira mundial em que a disputa entre governos e mercados foi muito acirrada, com a vitória parcial e provisória deste último. Se antes, no regime de finanças reguladas pelo Acordo de Bretton Woods, o fluxo de moedas e títulos era controlado pelos Bancos Centrais e organismos internacionais, agora, este fluxo é controlado por poucas redes multinacionais que fazem suas avaliações sobre a estabilidade de cada moeda e de cada título, com base nas mesmas fontes de informação, oriundas de alguns bancos líderes, jornais financeiros e um punhado de executivos, que emitem suas avaliações e desencadeiam movimentos abruptos de capitais, com todas suas consequências desestabilizadoras sobre o valor das moedas e demais variáveis macroeconômicas.⁹⁴

⁹² Em 1978-1979, face à crescente liberalização financeira na Inglaterra e a fuga de capitais americanos para o euromercado, o governo dos Estados Unidos reagiu inicialmente com novas medidas restritivas e regulatórias no sentido de conter a evasão de capitais do seu sistema financeiro. Mas o efeito foi contrário aos objetivos pretendidos, estimulando na verdade uma reformulação do sistema financeiro e uma internacionalização dos bancos americanos. Na verdade, o fracasso dessas medidas provocou pressões competitivas ampliando e aprofundando o processo de globalização e de liberalização financeira. CORAZZA, op. cit., p. 129-130.

⁹³ FERNANDES esclarece que com essa revolução, o tempo diferido das transações, pôde ser progressivamente eliminado, o que permitiu reduzir de modo significativo às defasagens nos horários de funcionamento dos principais sistemas domésticos de pagamento e aumentar a velocidade dos fluxos de recursos e de circulação de capitais. Citando (FARIA, 1999), indica que graças ao sistema *on line*, uma instituição financeira efetua entre 3 mil a 4 mil operações cambiais num dia normal, em média; e cerca de 50% a mais nos dias movimentados. As cotações também podem alterar-se vinte vezes em sessenta segundos, no caos das principais moedas (dólar, marco, libra ou iene) mudando até dezoito mil vezes num único dia. Nos períodos mais movimentados, um único *dealer* costuma concluir uma operação entre U\$ 200 milhões e U\$ 500 milhões a cada quatro minutos. FERNANDES op. cit., p. 71-72.

⁹⁴ CORAZZA, op. cit., p. 130.

BRESSER-PEREIRA aponta três características centrais do capitalismo encabeçado pelo setor financeiro: um enorme aumento do valor total dos ativos financeiros em circulação no mundo como consequência da multiplicação dos instrumentos financeiros facilitada pela securitização e pelos derivativos; a separação entre a economia real e a economia financeira, com a criação descontrolada de riqueza financeira fictícia em benefício dos rentistas capitalistas; e um grande aumento da taxa de lucro das instituições financeiras, sobretudo de sua capacidade de pagamento de grandes bonificações aos operadores financeiros por sua habilidade de aumentar as rendas capitalistas.⁹⁵

Para entender estas implicações da financeirização, é preciso primeiro saber que, progressivamente, a Economia começou a apoiar-se em um capital fictício, que não era lastreado na produção real⁹⁶. Para tanto, o crédito deixou de se basear principalmente em empréstimos de bancos a empresas no contexto do mercado financeiro regular, para se basear cada vez mais em títulos negociados por investidores financeiros (fundos de pensão, fundos de *hedge*, fundos mútuos) nos mercados de balcão.⁹⁷

A adoção de “inovações financeiras” complexas e obscuras, combinada com um enorme aumento do crédito sob a forma de títulos, levou aquilo que Henri Bourguinat e Eric Brys chamaram “uma disfunção generalizada do genoma das finanças”, na medida em que tal mistura de inovações financeiras ocultava e ampliava o risco envolvido em cada inovação. Nesse processo especulativo, os bancos representaram um papel ativo porque, como destaca Robert Guttman, “a fenomenal expansão do capital fictício foi assim sustentada por bancos que direcionaram muito crédito aos compradores de ativos para financiar suas transações especulativas com alto grau de alavancagem e, portanto, em escala muito ampliada”. Essa mistura, combinada com a especulação clássica, levou o preço dos ativos financeiros a aumentar, ampliando artificialmente a riqueza financeira ou o capital fictício, que se expandiu a uma taxa muito mais elevada do que a da produção, ou riqueza real. Em

⁹⁵ BRESSER-PEREIRA, op. cit., p. 55.

⁹⁶ Essa verdadeira “economia virtual” já atingiu nos mercados de câmbio a estonteante marca de 1,2 Trilhão de dólares por dia em transações. Em termos de comparação, é mais do que cinquenta vezes o nível do atual comércio mundial, e superior até mesmo à soma das reservas dos bancos centrais de todo o mundo. FERNANDES op. cit., p. 72-73.

⁹⁷ BRESSER-PEREIRA, op. cit., p. 55.

outras palavras, a financeirização foi alimentada também pelo progresso tecnológico.⁹⁸

O capitalismo regido pela financeirização aumentou a mobilidade do capital a níveis internacionais. A criação destes novos mecanismos, aliada à vertente neoliberal que ganhava força, não pôde ser acompanhada pelos sistemas de controle. Tal desregulamentação seria um dos principais fatores que conduziria, em 2007-2008, à Segunda Grande Depressão⁹⁹.

A crise financeira mundial deflagrada costuma ser descrita como a mais grave que o capitalismo global sofreu desde 1929. Essa comparação é em parte justificada, mas não se pode esquecer várias diferenças fundamentais. PIKETTY afirma que a crise recente não culminou em uma depressão tão devastadora quanto a antiga. Entre 1929 e 1935, o nível de produção dos grandes países desenvolvidos caiu 25%, o desemprego aumentou na mesma proporção e o mundo inteiro só saiu dessa “Grande

⁹⁸ BRESSER-PEREIRA, op. cit., p. 55.

⁹⁹ FERNANDES enumera os passos que desencadearam a recente crise no sistema global econômico: a) Em 2001, com o furo da “bolha da internet” os EUA decidiram por meio do Federal Reserve orientar os investimentos para o setor imobiliário. Nestes termos, foi adotada uma política de taxas de juros muito baixas e de redução das despesas financeiras. Essas levaram os intermediários financeiros e imobiliários a incitar uma clientela (uma verdadeira massa populacional) cada vez maior a investir em imóveis; b) com isso, temos a criação do intitulado sistema de hipotecas subprimes (empréstimos hipotecários de alto risco e de taxa variável concedidos às famílias frágeis desvestidos em sua larga maioria de: renda, emprego e patrimônio). Nesse diapasão, tivemos o financiamento de casa, além da recorrente emissão de cartões de crédito (dados a famílias que os bancos sabiam previamente não ter renda familiar suficiente para arcar com suas prestações); c) posteriormente, esses mesmos bancos que criaram essas hipotecas criaram derivativos negociáveis no mercado financeiro, instrumentos sofisticados para securitizá-las, isto é, transformá-las em títulos livremente negociáveis (por elas lastreados) que passaram a ser vendidos para outros bancos, instituições financeiras, companhias de seguros e fundos de pensão mundo afora. O impressionante é que esses títulos receberam das agências mundiais de crédito e risco a chancela de AAA (a mais alta) deixando-os com um risco não elevado; d) Porém, quando o Federal Reserve no ano de 2005 aumentou a taxa de juros para tentar reduzir a inflação, o sistema entrou em um início de colapso, pois o preço dos imóveis entrou em queda (tronando impossível seu refinanciamento para os clientes desprovidos, que se tornaram inadimplentes em massa); e) nesses termos, os títulos derivativos não só presentes nos EUA, mas espelhados por inúmeras instituições financeiras mundiais, se tornaram impossíveis de serem negociados, o que desencadeou um efeito dominó (cascata), fazendo balançar o sistema bancário internacional, a partir do meio do ano de 2007 (agosto especificamente); f) nesse sentido, restou totalmente inviável o mercado de empréstimos interbancário (até então, o núcleo do sistema financeiro global); g) as saídas, todos nós já conhecemos, e veio a partir de setembro de 2008 até os dias atuais (2012), sendo, notadamente, a ajuda dada pelos Bancos Centrais de todos (os países desenvolvidos) que literalmente foram obrigados a injetar rapidamente no sistema financeiro mundial um volume de recursos jamais injetado antes, e a estender créditos para uma variedade de papéis financeiros, e tipo de instituições, jamais socorridos anteriormente. Acredita-se que mais de 1 trilhão de dólares foram injetados em instituições financeiras (bancos, seguradoras e etc.) e até mesmo em indústrias, que dependiam dos financiamentos e do crédito bancário que se tornou escasso com a crise e a falta de liquidez; h) ou seja, sem capacidade de consumo, por falta de financiamento, as empresas e indústrias passaram a demitir em massa e, com isso, os governos se viram forçados a injetar capital no sistema financeiro para que o mesmo, e com isso, toda a economia não fosse levada a um colapso ainda maior. FERNANDES, op. cit., p. 85-86.

Depressão” ao entrar na Segunda Guerra Mundial. A crise atual, felizmente, foi bem menos cataclísmica. As principais economias envolvidas só recuperaram seus níveis de produção de 2007 em 2013, as finanças públicas encontram-se em um estado lastimável e as perspectivas de crescimento se apresentam permanentemente morosas, sobretudo na Europa, emaranhada numa interminável crise da dívida pública. No entanto, a queda da produção, mesmo no momento mais grave da recessão, em 2009, não ultrapassou 5% na maior parte dos países ricos, o que é suficiente para gerar a mais grave recessão global desde a Segunda Guerra Mundial, mas que é completamente diferente do desmoronamento maciço e das falências em série observadas nos anos 1930. Além disso, o crescimento dos países emergentes retomou logo seus ritmos anteriores e alavancou o crescimento mundial dos anos 2010.¹⁰⁰

A política pragmática que se seguiu à crise de 2008 permitiu, sem dúvidas, evitar o pior, mas não trouxe uma resposta duradoura para os problemas estruturais que tornaram a crise possível, em particular a falta de transparência financeira e o crescimento da desigualdade.

Além da crise, FERNANDES observa que as consequências da nova economia são basicamente observadas no brutal aprofundamento da polarização da renda e da riqueza mundiais. Aponta como principais, três fatores: a) a segmentação da força de trabalho mundial entre os que ganham e os que perdem com a globalização econômica; b) a crescente marginalização dos perdedores da economia global; c) o desgaste da solidariedade social dos Estados, uma vez que os sistemas de assistência social não podem ou os governos não querem arcar com os custos de proteger os mais vulneráveis¹⁰¹.

O professor mineiro verifica ainda um desalojamento da política pelo mercado, que se mostra no fato de o Estado nacional perder gradualmente a sua capacidade de recolher os impostos e de estimular o crescimento e, assim, de assegurar fundamentos essenciais da sua legitimidade. Nestes termos, ressalta, os governos nacionais, em consequência das ameaças implícitas de emigração de capital, deixaram-se levar pela “escalada de desregulamentação” que conduz à queda dos preços e traz consigo lucros obscenos e disparidades salariais drásticas, bem como o

¹⁰⁰ PIKETTY, op. cit., p. 460.

¹⁰¹ FERNANDES, op. cit., p. 86.

desemprego crescente e a marginalização de uma população pobre em crescimento, inclusive em países ricos.¹⁰²

¹⁰² FERNANDES, op. cit., p. 87-88.

2 O CAPITALISMO PARA O SÉCULO XXI: A DESIGUALDADE COMO PREOCUPAÇÃO PRINCIPAL DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS

A análise histórica desenvolvida até o momento demonstra a evolução do capitalismo e das teorias econômicas a partir da revolução industrial ocorrida na Inglaterra do século XVIII. A adoção de políticas econômicas seguiu um padrão mundial, por épocas, razão pela qual pode-se generalizar alguns períodos econômicos globais. Seguramente, é possível reconhecer três eras bem delimitadas.

Como pano de fundo dessas eras, o debate sempre esteve focado na forma como o Estado deveria intervir na Economia, centrando-se basicamente na dicotomia intervencionismo e não intervencionismo. Tal debate mobiliza defensores de pontos de vistas antagônicos. Tem-se, de um lado, aqueles que apoiam os ideais liberais de menor intervenção do Estado na Economia, priorizando o desenvolvimento econômico; e do outro lado, os que defendem regulação maior dos agentes econômicos, que têm seus olhos voltados para a questão da distribuição da riqueza e, por isso, combatem a desigualdade provocada pelo livre mercado.

Colocando desta maneira, pode-se dizer que de um lado da balança está o crescimento e de outro está a igualdade, sendo o Estado o fiel da balança. Assim, o desafio do Estado moderno é equilibrar o crescimento com a igualdade.

Estudos estatísticos recentes demonstram que a desigualdade mundial contrasta países cuja renda média por habitante é da ordem de 150-250 euros por mês (África Subsaariana e Índia) com países onde a renda média por habitante alcança um patamar entre 2.500-3.000 euros por mês (Europa Ocidental, América do Norte, Japão) – ou seja, onde as pessoas ganham vinte vezes mais. A média global, que corresponde aproximadamente ao nível da China, situa-se em torno de 600-800 euros mensais.¹⁰³

¹⁰³ O autor deste estudo estatístico é o francês Thomas Piketty, autor do livro *O Capital no Século XXI*. A obra, publicada em 2014, causou furor internacional pelo estudo aprofundado sobre a concentração de riqueza e a evolução da desigualdade, recebendo elogios de nomes de peso do mundo econômico. O vencedor do Prêmio Nobel Paul Krugman nomeou-o de “o mais importante da década, enquanto o Robert Solow, outro vencedor do Nobel de Economia, qualificou-o como “uma contribuição poderosa”. A revista inglesa *The Economist* chamou-o de “guia definitivo sobre a desigualdade”. PIKETTY, op. cit., p. 69.

PIKETTY apresenta em sua obra números importantes que comprovam as diferenças econômicas entre os países. Um bom indicativo é a divisão do produto interno bruto mundial em 2012, como observa-se na tabela a seguir:

Tabela 1. A divisão do PIB mundial em 2012						
	População (em milhões de habitantes)		PIB (em bilhões de euros 2012)		PIB por habitante	Renda mensal equivalente por habitante
					(em euros 2012)	
Mundo	7.050	100%	71.200	100%	10.100 €	760 €
Europa	740	10%	17.800	25%	24.000 €	1.800 €
União Europeia	540	8%	14.700	21%	27.300 €	2.040 €
Rússia/Ucrânia	200	3%	3.100	4%	15.400 €	1.150 €
América	950	13%	20.600	29%	21.500 €	1.620 €
Estados Unidos/Canadá	350	5%	14.300	20%	40.700 €	3.050 €
América Latina	600	9%	6.300	9%	10.400 €	780 €
África	1.070	15%	2.800	4%	2.600 €	200 €
Norte da África	170	2%	1.000	1%	5.700 €	430 €
África Subsaariana	900	13%	1.800	3%	2.000 €	150 €
Ásia	4.290	61%	30.000	42%	7.000 €	520 €
China	1.350	19%	10.400	15%	7.700 €	580 €
Índia	1.260	18%	4.000	6%	3.200 €	240 €
Japão	130	2%	3.800	5%	30.000 €	2.250 €
Outros	1.550	22%	11.800	17%	7.600 €	570 €

Fontes: ver www.intrinseca.com.br/ocapital.

Segundo PIKETTY, a população mundial se aproximava dos sete bilhões de habitantes em 2012 e o PIB ficou um pouco acima dos 70 trilhões de euros, o que significa que o PIB por habitante se situava exatamente nos 10.000 euros. Se subtrairmos 10% dessa cifra a título de depreciação do capital e a dividirmos por doze (meses), constatamos a quantia equivale a uma renda média mensal de 760 euros por habitante. Ou seja, se a produção mundial e a renda fossem repartidas de forma perfeitamente igualitária, cada habitante do planeta disporia de uma renda da ordem de 760 euros por mês.

Tomando como exemplo a América, o francês observa que ela é dividida em dois conjuntos bem distintos de países, ainda mais desiguais do que o centro e a periferia europeia: o bloco dos Estados Unidos/Canadá, com 350 milhões de habitantes e 40.000 euros de PIB por habitante, e a América Latina, com 600 milhões de habitantes e 10.000 euros de PIB por habitante, exatamente a média mundial.¹⁰⁴

Há duas formas de interpretar esses números e ambas revelam a desproporção econômica entre os países. A primeira forma, defendida por PIKETTY, demonstra um viés social e analisa a diferença das riquezas sob o ponto de vista da distribuição de renda. A segunda, que será analisada posteriormente, é defendida por ACEMOGLU E ROBINSON, sob o ócus do desenvolvimento econômico.

¹⁰⁴ PIKETTY, op. cit., p. 67.

2.1 A redistribuição moderna como alternativa à desigualdade social

Para explicar a desigualdade, PIKETTY parte de uma análise técnica-estatística de registros tributários¹⁰⁵ que tornam possível rastrear a concentração de renda e de riqueza desde o século XVIII, para países como França, Inglaterra e Estados Unidos. É preciso, de antemão, deixar claro que a perspectiva adotada por PIKETTY é da desigualdade interna, ou seja, dentro de um mesmo país. Apesar de apresentar dados de crescimento gerais, como a tabela anterior, ele não pretende explicar a origem da desproporção da distribuição econômica entre nações. De sua leitura é possível descobrir, por exemplo, que os Estados Unidos têm uma distribuição de renda muito mais desigual que a das economias avançadas da Europa, a despeito das rendas europeias serem mais desiguais que as norte americanas. Isso ocorre porque, segundo ele, a Europa conduz a uma redistribuição muito maior por meio de taxas e transferências do que os Estados Unidos fazem, o que resulta em desigualdade menor em termos de renda disponível.

De acordo com o próprio autor, uma das conclusões que constituem o cerne do livro, é que a dinâmica da distribuição da riqueza revela uma engrenagem poderosa que ora tende para a convergência, ora para a divergência, e não há qualquer processo natural ou espontâneo para impedir que prevaleçam as forças desestabilizadoras, aquelas que promovem a desigualdade.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Historicamente, outros países não mostravam igual eficiência em rastrear quem fica com o que; mas a situação mudou ao longo do tempo, em larga medida devido ao Estudo de Renda do Luxemburgo. E a crescente disponibilidade de dados de pesquisa que podem ser comparados entre diferentes países resultou em novas percepções importantes. No entanto, apesar de toda a sua utilidade, os dados dessas pesquisas têm limitações importantes. Tendem a subestimar, ou desconsiderar de todo, a renda que cabe ao punhado de indivíduos que ocupam o verdadeiro topo da escala de renda. Também apresentam profundidade histórica limitada. Os dados de pesquisa norte-americanos, por exemplo, remontam a apenas 1947. É aí que entram Piketty e seus colegas, que se voltaram a uma fonte de dados inteiramente diferente: os registros tributários. Essa ideia não é novidade. De fato, as análises iniciais de distribuição de renda dependiam de dados tributários, porque não havia muitos outros dados com que pudessem contar. Piketty e seus colaboradores, porém, encontraram maneiras de combinar dados tributários e outras fontes a fim de produzir informações que complementam de maneira crucial os dados das pesquisas. E as estimativas baseadas nos impostos podem recuar muito mais ao passado. Os Estados Unidos têm um imposto sobre a renda em vigor desde 1913; no Reino Unido, ele surgiu em 1909; a França, graças aos seus registros elaborados de coleta de impostos sobre propriedades e aos seus históricos detalhados, tem dados sobre patrimônio que remontam ao final do século 18. KRUGMAN, Paul. Livro *'O Capital no Século 21' revolucionaria ideia sobre desigualdade*. 26/04/2014. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/04/1445830-livro-o-capital-no-seculo-21-revolucionaria-ideias-sobre-desigualdade.shtml> Acessado em 08/11/2014.

¹⁰⁶ PIKETTY, op. cit., p. 27.

PIKETTY enxerga duas forças desestabilizadoras, que pesam para a divergência e, portanto, na direção do aumento da desigualdade. A primeira é aquela que garante aos indivíduos com salários mais elevados se separem do restante da população de modo aparentemente intransponível, ainda que o autor reconheça que esse problema seja um tanto pontual e localizado. Por outro lado, a outra força de divergência é o processo de acumulação e concentração de riqueza em um mundo caracterizado por crescimento baixo e alta remuneração do capital. Esse segundo processo é potencialmente mais desestabilizador do que o primeiro, o do distanciamento dos salários, e sem dúvida representa a principal ameaça para a distribuição igualitária da riqueza no longo prazo.¹⁰⁷

Desta forma, PIKETTY reconhece que a renda nacional é composta por dois fatores: um, pela renda auferida pelo trabalho, e o outro, pela renda auferida pelo capital¹⁰⁸. A grande percepção que diferencia o autor dos demais é que para ele, o problema da distribuição de renda encontra-se na riqueza derivada do capital.

A suposição geral da maior parte dos pesquisadores sobre a desigualdade era a de que a renda auferida, em geral na forma de salário, é o aspecto mais importante, e que a renda gerada pelo capital não é nem importante e nem interessante. Piketty demonstra, porém, que mesmo hoje é a receita do capital, e não a renda do trabalho, que predomina no topo da distribuição de renda. Ele também demonstra que, no passado - durante a Belle Époque europeia e, em menor escala, a Gilded Age norte-americana [período de grande expansão econômica entre 1870 e 1900] - a propriedade desigual de ativos, e não o salário desigual, foi o principal propulsor da disparidade de renda. E ele argumenta que estamos no caminho de volta àquela espécie de sociedade. E não se trata de especulação casual de sua parte. "Capital in the Twenty-First Century", afinal, é um trabalho que respeita os princípios do empirismo, e é propellido por um arcabouço teórico que busca unificar a discussão do crescimento econômico e da distribuição tanto de renda quanto de riqueza. Piketty basicamente vê a história econômica como a história de uma corrida entre a acumulação de capital e os demais fatores que propelem o crescimento, como o crescimento populacional e o progresso tecnológico.¹⁰⁹

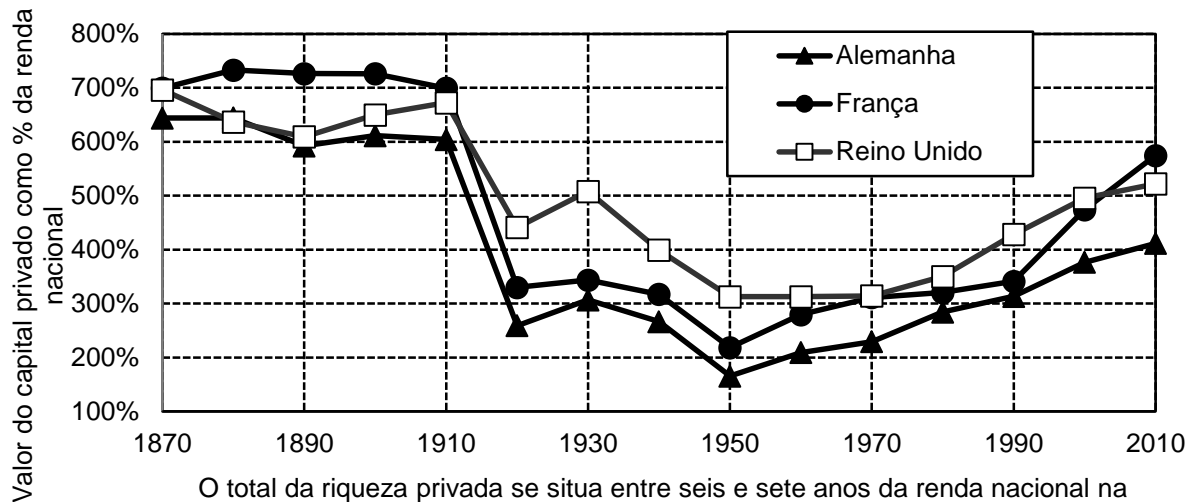
¹⁰⁷ PIKETTY, op. cit., p. 29.

¹⁰⁸ O capital é definido, no contexto do livro, como o conjunto de ativos não humanos que podem ser adquiridos, vendidos e comprados em algum mercado. Assim, o capital compreende, especificamente, o conjunto formado pelo capital imobiliário (imóveis, casas), utilizado para moradia, e pelo capital financeiro e profissional (edifícios e infraestrutura, máquinas, patentes etc.), usado pelas empresas e pela administração pública. Está excluído desta definição o chamado "capital humano", que consiste na força de trabalho, as qualificações, a formação, as capacidades individuais. PIKETTY, op. cit., p. 51.

¹⁰⁹ KRUGMAN, op. cit.

Para fundamentar a análise histórica narrada acima por KRUGMAN, PIKETTY observa o seguinte gráfico que retrata a evolução do capital privado sobre a renda nacional:

Gráfico 1. A relação capital/renda na Europa, 1870-2010



O total da riqueza privada se situa entre seis e sete anos da renda nacional na Europa em 1910, entre dois e três anos em 1950 e entre quatro e seis anos em 2010.

Fontes e séries: ver www.intrinseca.com.br/ocapital.

O gráfico demonstra a evolução da riqueza privada no Reino Unido, na França e na Alemanha (sob a forma de capital), expressa em anos da renda nacional. Durante o fim do século XIX e da Belle Époque, o valor da riqueza privada correspondia a incríveis seis ou sete anos da renda nacional. Consta-se uma forte queda após os choques dos anos 1914 e 1945, no qual a relação capital/renda cai para apenas dois ou três anos. Contudo, a partir dos anos 1950, observa-se uma alta contínua tão forte que as fortunas privadas do início do século XXI parecem estar prestes a se igualar às das vésperas da Primeira Guerra Mundial, chegando a cinco ou seis pontos da renda nacional. Resultados parecidos sobre os indicadores dos Estados Unidos fazem com que o gráfico deste país siga este mesmo desenho em “U”.¹¹⁰

PIKETTY apresenta então sua maior advertência:

Se, além disso, a taxa de retorno do capital permanecer acima da taxa de crescimento por um período prolongado, há um risco muito alto de divergência na distribuição de renda.

¹¹⁰ PIKETTY, op. cit., p. 31-32.

Essa desigualdade fundamental, que denotarei como $r > g$, em que r é a taxa de remuneração do capital (isto é, o que rende, em média, o capital durante um ano, sob a forma de lucros, dividendos, juros, alugueis e outras rendas do capital, em porcentagem de seu valor) e g representa a taxa de crescimento (isto é, o crescimento anual da renda e da produção).

Quando a taxa de remuneração do capital excede substancialmente a taxa de crescimento da economia então, pela lógica, a riqueza herdada aumenta mais rápido do que a renda e a produção. Basta então aos herdeiros poupar uma parte limitada da renda de seu capital para que ele cresça mais rápido do que a economia como um todo. Sob essas condições, é quase inevitável que a fortuna herdada supere a riqueza constituída durante uma vida de trabalho e que a concentração do capital atinja níveis muito altos, potencialmente incompatíveis com os valores meritocráticos e os princípios de justiça social que estão na base de nossas sociedades democráticas modernas.¹¹¹

Em suma, os processos de acumulação e distribuição de riqueza contêm poderosas forças que impulsionam a divergência, ou, ao menos, levam a um nível de desigualdade extremamente elevado.

Além da desigualdade, há ainda o fato da supressão democrática da riqueza. Segundo a teoria analisada, quando a taxa de rendimento do capital é, por um longo período, muito mais alta do que a taxa de crescimento da Economia, é quase inevitável que a herança, ou seja, os patrimônios originados no passado, predomine em relação à poupança, que são os patrimônios originados no presente. Desta forma, “o passado tende a devorar o futuro”: as riquezas vindas do passado progridem automaticamente mais rápido – sem que seja necessário trabalhar – do que as riquezas produzidas pelo trabalho, a partir das quais é possível poupar. Significa dizer que, se o século XXI se caracterizar por uma redução do crescimento (demográfico e econômico) e por um alto rendimento do capital (num contexto de concorrência exacerbada entre os países para atrair o capital), ao menos nos países onde essa evolução acontecer, sem dúvida a herança ganhará uma importância próxima daquela exercida no século XIX.¹¹²

Retomando o outro mecanismo de divergência, aquele derivado da renda sobre o trabalho, em que PIKETTY reconhece ser um problema pontual e localizado, destaca-se o aumento da desigualdade no contexto norte americano,

¹¹¹ PIKETTY, op. cit., p. 32-33.

¹¹² PIKETTY, op. cit., p. 368-369.

especificamente. Segundo o ganhador do prêmio Nobel de economia Paul Krugman, um dos principais motivos da grande repercussão do livro de PIKETTY se deve por este país viver à sombra do medo da retomada da forte desigualdade de renda que se expandiu nas décadas de 1920 a 1940.

PIKETTY reconhece em sua tese que as causas do aumento da desigualdade nos Estados Unidos fogem à regra de sua teoria, o que segundo KRUGMAN não diminuiu a relevância do debate. A originalidade do caso americano reside precisamente no surgimento de uma sociedade de “superexecutivos” com remunerações extremamente elevadas no pico da hierarquia dos salários.

Nos escalões mais elevados da sociedade americana, a renda do capital ainda excede a renda dos salários e bonificações. PIKETTY estima que a desigualdade aumentada da renda do capital responda por cerca de um terço do aumento da desigualdade nos Estados Unidos. Mas a renda salarial no topo também disparou. Os salários reais da maioria dos trabalhadores dos Estados Unidos cresceram pouco, do começo dos anos 70 para cá, mas os salários do 1% de trabalhadores mais bem pagos subiram em 165%, e os do 0,1% mais bem pago em 362%.¹¹³

Segundo PIKETTY, pesquisas recentes baseadas na comparação entre as declarações de renda e as folhas de salário das empresas, permitem constatar que a grande maioria dos 0,1% – entre 60% e 70%, seguindo as definições adotadas – corresponde, durante os anos 2.000, aos altos executivos. Por outro lado, esportistas, atores, artistas – além de integrantes de outras áreas – representam menos de 5% desse grupo. Nesse sentido, a nova desigualdade americana tem relação estrita com o advento de uma sociedade de “superexecutivos”, e não com a ideia de uma sociedade de “supercelebridades”.

O que determina o valor de um presidente-executivo em uma grande companhia? Bem, existe um comitê de remuneração, indicado pelo presidente-executivo mesmo. Na prática, argumenta Piketty, os executivos de alto nível ditam sua remuneração, restringidos apenas pelas normas sociais e não por qualquer forma de disciplina de mercado. E ele atribui a disparada nos salários a uma erosão das normas sociais. Na prática, ele atribui a disparada na renda salarial entre os mais bem pagos a forças sociais e políticas, e não estritamente econômicas.

¹¹³ KRUGMAN, op. cit.

É justo apontar que ele oferece uma possível análise econômica sobre essa mudança de normas, argumentando que a queda das alíquotas tributárias para os ricos na verdade fez com que a elite salarial ganhasse em ousadia. Quando um importante executivo retinha apenas uma pequena fração da renda que poderia receber violando as normas sociais e estabelecendo para si mesmo um salário muito alto, ele talvez decidisse que o opróbrio que sofreria não valeria a pena. Mas o corte drástico de sua alíquota tributária pode levar uma pessoa como essa a se comportar diferentemente. E quanto mais os titulares de supersalários violarem as normas, mais essas normas mesmas mudarão.

Há muito a elogiar nesse diagnóstico, mas lhe falta claramente o rigor e a universidade da análise de Piketty sobre a distribuição e retornos da riqueza. Além disso, não acho que "Capital in the Twenty-First Century" rebata adequadamente a crítica mais reveladora quanto à hipótese sobre o poder dos executivos: a concentração de rendas muito altas nas finanças, onde é possível, em certa medida, avaliar desempenhos. Não mencionei administradores de fundo de hedges irrefletidamente. Pessoas como eles são pagas com base em sua capacidade de atrair clientes e obter retornos sobre seus investimentos. Pode-se questionar o valor social das finanças modernas, mas os Gordon Gekkos do mercado são claramente bons em alguma coisa, e sua ascensão não pode ser atribuída apenas a relações de poder, ainda que eu imagine que seja possível argumentar que a disposição de se envolver em transações financeiras dúbias, assim como a disposição de violar as normas sociais quanto aos salários, é incentivada pelos impostos baixos.¹¹⁴

KRUGMAN finaliza dizendo que mesmo que a disparada na desigualdade norte-americana, até o momento, tenha sido propelida principalmente por renda salarial, o capital ainda assim exerceu papel significativo. E de qualquer jeito, a história no futuro deve se provar bastante diferente. A atual geração de norte-americanos muito ricos pode consistir em larga medida de executivos e não rentiers, ou seja, pessoas que vivem de capitais acumulados. Mas esses executivos têm herdeiros. E dentro de duas décadas os Estados Unidos podem ser uma sociedade dominada pelos rentiers, com desigualdade ainda maior do que a da Europa na Belle Époque.¹¹⁵

Este é, portanto, o quadro endêmico detectado por PIKETTY em sua pesquisa. Mas o autor francês não se restringiu apenas a apontar o dedo na ferida.

¹¹⁴ KRUGMAN, op. cit.

¹¹⁵ KRUGMAN, op. cit.

Indo mais além, ele explica quais são, sob seu ponto de vista, os mecanismos que levam à convergência, isto é, que reduzem e comprimem a desigualdade. Infelizmente, suas soluções não têm a mesma envergadura de suas observações, a ponto dele mesmo reconhecer:

Infelizmente, é provável que as respostas práticas para os problemas aqui apresentados sejam demasiado modestas e ineficazes, como, por exemplo, sob a forma de respostas nacionalistas de diversas naturezas.¹¹⁶

Por outro lado, PIKETTY sacramenta que há forças que propõem a convergência e elas devem ser investidas para reduzir a desigualdade.

A principal delas é representada pelos processos de difusão do conhecimento e investimento na qualificação e na formação da mão de obra. A lei da oferta e da demanda, assim como a mobilidade do capital e do trabalho (uma variante dela), pode operar a favor da convergência, mas de maneira menos intensa, e muitas vezes de forma ambígua e contraditória. O processo de difusão de conhecimentos e competências é o principal instrumento para aumentar a produtividade e ao mesmo tempo diminuir a desigualdade, tanto dentro de um país quanto entre diferentes países, como ilustra a recuperação atual das nações ricas e de boa parte das pobres e emergentes, a começar pela China. Ao adotar os métodos de produção e alcançar os níveis de qualificação de mão de obra dos países mais ricos, as economias emergentes conseguiram promover saltos na produtividade, aumentando a renda nacional. Esse processo de convergência tecnológica pode ser favorecido pela abertura comercial, mas trata-se, em essência, de um processo de difusão e partilha do conhecimento – o bem público por excelência -, e não de um mecanismo de mercado.¹¹⁷

A teoria de PIKETTY é bastante audaciosa nas propostas de combate às forças divergentes e incentivo às forças convergentes. O autor defende que, para tanto, é necessário desenvolver uma tríade, que consiste em repensar o modelo social e fiscal do século XX, em especial o Estado social e o imposto progressivo sobre a renda e adaptá-los ao mundo de hoje, bem como criar novos instrumentos também adaptados ao mundo de hoje.

¹¹⁶ PIKETTY, op. cit., p. 34.

¹¹⁷ PIKETTY, op. cit., p. 28.

Este instrumento ideal seria um imposto mundial e progressivo sobre o capital, acompanhado de uma grande transparência financeira internacional. Essa instituição permitiria evitar uma espiral desigualadora sem fim e regular de forma eficaz a inquietante dinâmica da concentração mundial da riqueza. Mas, como o próprio autor reconhece, o imposto mundial sobre o capital é uma utopia: seria difícil acreditar que as nações do mundo pudessem concordar com essa ideia, estabelecer um cálculo de tributação para ser aplicada a todas as fortunas do mundo e depois distribuir harmoniosamente essas receitas entre os países.¹¹⁸

Com relação ao Estado social, PIKETTY reconhece que o papel do Estado hoje é muito maior do que em 1930 e, por isso, é necessário ao mesmo tempo inventar novos instrumentos que retomem o controle de um capitalismo financeiro que enlouqueceu, além de renovar e modernizar de maneira profunda e permanente os sistemas de arrecadações e gastos, coração do Estado social moderno, que atingiram um grau de complexidade que por vezes ameaça gravemente sua inteligibilidade e sua eficácia econômica e social.

Segundo o francês, ainda que existam limitações e desafios aos atuais sistemas de arrecadação e de despesas, eles representam um imenso progresso histórico. Nenhuma corrente de opinião importante, nenhuma força política significativa, busca seriamente voltar a um mundo no qual a taxa de arrecadação seria de 10% ou 20% da renda nacional e o poder público se limitando às funções soberanas (como antes da primeira guerra).

Por outro lado, também não há corrente significativa que sustente a ideia de que o processo de ampliação indefinida do Estado social deveria retomar no futuro o mesmo ritmo que vigorou ao longo do período de 1930 e 1980 (o que poderia levar a taxas de arrecadação de 70-80% da renda nacional até 2050-2060). Até poderia se cogitar tal elevação, mas em um contexto em que o crescimento da renda média por habitante adulto é limitado a pouco mais de 1% ao ano, uma alta forte e contínua das arrecadações ocasionaria a estagnação das rendas ou até as faria regredir de maneira nítida. Ademais, os habitantes de países ricos têm necessidades legítimas de possuir um poder de compra para adquirir toda sorte de bens e serviços produzidos pelo setor privado.¹¹⁹

¹¹⁸ PIKETTY, op. cit., p. 501.

¹¹⁹ PIKETTY, op. cit., p. 469.

Por isso, para PIKETTY é necessário melhorar a organização e o funcionamento do setor público, que representa hoje a metade da renda nacional, nos países ricos. É preciso debater formas de organização, modernização e consolidação em uma massa de arrecadação e de despesas mais ou menos imutável proporcionalmente à renda nacional.

A partir do momento em que as despesas públicas representam quase a metade da renda nacional, todas essas discussões são legítimas e mesmo indispensáveis. Se não nos interrogarmos continuamente sobre como tornar nossos serviços públicos cada vez mais adaptados às necessidades públicas, então o consenso em torno desse alto nível de arrecadação, e assim, do Estado social, deixará de existir.¹²⁰

Por fim, o autor volta seus olhos aos países pobres e emergentes. Segundo PIKETTY, o processo de construção de um Estado fiscal e social que foi, nos países desenvolvidos de hoje, um elemento essencial do processo de modernização e desenvolvimento, não foi acompanhado pelos países pobres e emergentes.

Se examinarmos a evolução da taxa de arrecadação nos países mais pobres do planeta desde os anos de 1970-1980, constataremos níveis extremamente baixos de arrecadação pública, em geral compreendidos entre 10% e 15% da renda nacional, tanto na África Subsaariana quanto no sul da Ásia (sobretudo na Índia). Se considerarmos os países de nível de desenvolvimento intermediário, na América Latina, no norte da África ou na China, observaremos taxas de arrecadação compreendidas entre 15% e 20% da renda nacional, inferiores às observadas nos países ricos com o mesmo nível de desenvolvimento. O mais espantoso é que o abismo em relação aos países ricos continuou a se aprofundar nas últimas décadas. Enquanto as taxas de arrecadação média nos países ricos cresceram antes de se estabilizar (de 30-35% no início dos anos 1970 para 35-34% desde os anos 1980-1990), nos países pobres e intermediários observou-se uma redução significativa. Na África Subsaariana e no sul da Ásia, a taxa de arrecadação média era ligeiramente inferior a 15% nos anos 1970 e no início dos anos 1980 e caiu para pouco mais de 10% nos anos 1990-2000.¹²¹

Como visto, com essa pequena porcentagem da taxa de arrecadação é impossível ir muito além das funções soberanas tradicionais, financiando a educação

¹²⁰ PIKETTY, op. cit., p. 471.

¹²¹ PIKETTY, op. cit., p. 478.

e a saúde, por exemplo. Outra possibilidade é pagar mal a todos e nesse caso provavelmente nenhum serviço funcionará direito. PIKETY adverte que isso pode levar a um círculo vicioso, uma vez que a mediocridade dos serviços públicos contribuirá para minar a confiança no Estado, o que tornará mais difícil a mobilização de receitas fiscais significativas.

PIKETTY ainda endossa o discurso vitimista dos países em desenvolvimento quando atribui certa culpa aos países ricos e às organizações internacionais pelo quadro dos países pobres e em desenvolvimento. Segundo ele:

A partir dos anos 1980-1990, a nova onda ultraliberal vinda dos países desenvolvidos impôs aos países pobres cortes nos setores públicos e a diminuição da prioridade ao desenvolvimento de um sistema fiscal que impulsionasse o crescimento econômico. Uma pesquisa recente detalha que a queda das receitas fiscais observada nos países mais pobres ao longo dos anos 1980-1990 é explicada em grande parte pelo desmoronamento das taxas alfandegárias, que nos anos 1970 contribuíram com cerca de 5% da renda nacional. Claro, a liberalização do comércio não é necessariamente ruim em si – conquanto não seja imposta de forma impiedosa pelo exterior e, sobretudo, que leve em conta o fato de que desse ser aos poucos compensada pelo desenvolvimento de uma administração fiscal capaz de arrecadar outros impostos e de encontrar receitas de substituição. Os países hoje desenvolvidos, que reduziram suas taxas alfandegárias cada um a seu ritmo ao longo dos séculos XIX e XX, à medida que lhes parecia útil e que descobriam como substituí-las, não tinham, felizmente, ninguém para lhes dizer o que fazer. Esse episódio ilustra um fenômeno mais geral: a tendência dos países ricos de utilizar as nações menos desenvolvidas como campo de experimentação, sem de fato tentar fazer uso dos ensinamentos de suas próprias experiências históricas. Observa-se hoje uma grande diversidade de tendências em marcha nos países pobres e emergentes.¹²²

Sobre essa observação de PIKETTY, preferimos adotar o pensamento defendido por WILDMANN:

A inserção do nosso país na abertura comercial e financeira da década de 1990 se deu de forma muito mais entusiástica e menos prudente do que recomendada pelos próprios formuladores do “Consenso de Washington”. Portanto, não podemos deixar de manifestar que, ao final deste estudo, entendemos como superficial e maniqueísta a literatura política

¹²² PIKETTY, op. cit., p. 479.

e jurídica, quando está, de forma espantosamente reiterada, lança sobre as metáforas demonizantes – “ordem internacional”, “imperialismo norte-americano”; forças ocultas”; “Consenso de Washington”, etc. – a responsabilidade pelos nossos próprios erros de gestão. Tais erros refletem políticas econômicas reiteradamente dissonantes dos nortes constitucionalmente definidos, oriundas, de forma imediata, da falta de comprometimento dos gestores de política econômica com os princípios consagrados na Constituição Federal e, de forma mediata, da secular falta de atenção da vasta maioria da doutrina jurídica pátria sobre as consequências das decisões de política econômica na consecução dos objetivos constitucionalmente fixados para a ordem econômica.¹²³

O maior problema que causa a desigualdade entre os países não é o aproveitamento dos países ricos da fragilidade dos países pobres e em desenvolvimento. Vivemos em um mundo no qual nenhuma sociedade consegue ganhar se todas as outras perderem. Por isso, aprender com aqueles que já trilharam um caminho pode ser proveitoso. É preciso reconhecer, também, que as diferenças culturais, em sentido amplo, demandem ajustes nos modelos econômicos e sócias que deram certo em outros países. Não se pode ter a inocência de que copiar um modelo que deu certo será sinônimo de êxito. Por isso tudo, mudar o foco pode ser proveitoso. É necessário olhar não somente o que deu certo lá fora, mas o que é feito de errado aqui dentro.

¹²³ WILDMANN, op. cit. p. 163.

2.2 A reforma política para o progresso econômico

O que faz da tese de PIKETTY um best-seller aclamado atualmente é sua riqueza de dados. Deste levantamento, o autor consegue enxergar alguns padrões que jamais puderam ser percebidos. É o que lhe permitiu afirmar que 1% da população mundial detém 50% da riqueza do planeta. Além disso, suas séries ajudaram-no a projetar a tendência da desigualdade aumentar nos próximos anos, em decorrência da possibilidade do rendimento sobre o capital ser maior que o crescimento econômico.

Como forma de contenção, o autor sugeriu uma tributação universal do capital. Antes mesmo de ouvir qualquer crítica a respeito desta sugestão, ele mesmo reconhece a utopia da empreitada, mas a sustenta apenas para compor uma agenda necessária de discussões sobre o tema.

Outra conclusão relevante decorrente de seus estudos é que o problema da distribuição de renda não depende de mecanismos puramente econômicos, mas está muito mais ligada a questões políticas. Até este ponto, sua tese é irretocável.

Mas o que torna a tese do francês frágil é o seu viés social exacerbado. Como já foi dito anteriormente, PIKETTY enxerga a desigualdade sob os olhos da distribuição e, por isso, sua proposta insiste na transferência de riqueza dos ricos aos pobres, desta vez eufemizada pelo financiamento de serviços públicos e rendas de substituição (aposentadoria, seguro desemprego, programas de renda mínima, etc.). Se há um problema desproporcional na equação $r > g$, por que não incentivar o aumento de “g”?

Além disso, existe um fator importante que parece não ter sido considerado por PIKETTY, que é a dependência de uma correta gestão pública dos recursos. A impressão que fica da leitura do seu livro é de que ele não considera um dos fatores que mais distanciam os países pobres dos países ricos: a corrupção e o favorecimento das elites.

É exatamente por partir do pressuposto de que os problemas políticos já foram solucionados que a Economia trona-se incapaz de apresentar uma explicação convincente das desigualdades mundiais. Mas estes problemas políticos ainda não foram resolvidos, sobretudo nos países mais pobres. E são eles que impedem o crescimento econômico.

Desta forma, passamos a ver a teoria desenvolvida por ACEMOGLU e ROBINSON, que considera estes detalhes na proposta de melhorar o aproveitamento das rendas nacionais e diminuir o hiato entre os países pobres e ricos. Nela, os autores tentam encontrar um padrão nas nações pobres que as fazem fracassar (política e economicamente) quando comparadas com os países ricos. O problema reside nas instituições econômicas e políticas diferentes entre estes dois blocos, sendo instituições extrativistas aquelas observadas nos países pobres e instituições inclusivas nos países mais ricos.

Para entender o conceito de instituições econômicas extrativistas e inclusivas, os autores comparam dois países que aparentemente guardam semelhanças entre si, mas que por conta das diferenças entre instituições, acabam sendo completamente diferentes em termos econômicos. São eles a Coreia do Norte e a Coreia do Sul.¹²⁴

Imaginemos os adolescentes norte e sul-coreanos e seus sonhos para o futuro. Os do norte crescem em meio à pobreza, desprovidos de iniciativa empreendedora, criatividade ou educação adequada que os prepare para o trabalho qualificado. Boa parte da educação que recebem na escola não passa de propaganda, visando a reforçar a legitimidade do regime; há poucos livros, e os computadores são ainda mais escassos. Terminada a escola, todos têm de passar 10 anos no Exército. Essa garotada sabe que não terá direito a propriedade privada, não poderá abrir um negócio nem terá qualquer possibilidade de enriquecer, ainda que muitos, para ganhar a vida, dediquem-se ilegalmente a atividades econômicas privadas. Eles sabem também que não terão acesso legal a mercados em que possam usar suas competências ou o dinheiro que ganharem na compra dos bens necessários ou desejados. Não têm certeza nem mesmo dos direitos humanos que lhes serão assegurados. Os do sul, por sua vez, recebem boa educação e encontram incentivos que os estimulam a empenhar-se e destacar-se na vocação escolhida. A Coreia do Sul é uma economia de mercado, erguida sobre a propriedade privada; seus jovens sabem que, caso sejam empreendedores ou profissionais bem-sucedidos, poderão um dia colher os frutos de seus investimentos e esforços, melhorar de padrão de vida e comprar carros, casas e atendimento médico de qualidade.

No sul, o Estado apoia a atividade econômica, o que torna possível aos empreendedores contrair empréstimos nos bancos e mercados financeiros, às empresas estrangeiras firmar

¹²⁴ Em 15 de Agosto de 1945, a Coreia foi dividida em duas esferas de influência, usando o paralelo 38 como referência. O sul seria administrado pelos Estados Unidos e o norte pela Rússia. ACEMOGLU e ROBINSON, op. cit., p. 55.

parcerias com suas congêneres sul-coreanas, aos indivíduos fazer financiamentos para a aquisição da casa própria. No sul, em geral, se é livre para abrir qualquer negócio que se queira. No norte, não. No sul, pode-se contratar trabalhadores, vender produtos ou serviços e gastar dinheiro no mercado como bem se entender. No norte, o único mercado é o negro. Essas regras distintas são as instituições que regem a vida de norte e sul-coreanos¹²⁵.

Segundo ACEMOGLU e ROBINSON, as instituições econômicas inclusivas, como as encontradas na Coreia do Sul ou nos Estados Unidos, são aquelas que possibilitam e estimulam a participação da grande massa da população em atividades econômicas que façam o melhor uso possível de seus talentos e habilidades e permitam aos indivíduos fazer as escolhas que bem entenderem. Para serem inclusivas, as instituições econômicas devem incluir segurança da propriedade privada, sistema jurídico imparcial e uma gama de serviços públicos que proporcionem condições igualitárias para que as pessoas possam realizar intercâmbios e estabelecer contratos, além de possibilitar o ingresso de novas empresas e permitir a cada um escolher sua profissão.

As instituições econômicas inclusivas fomentam a atividade econômica, o aumento da produtividade e a prosperidade da economia. Os direitos de propriedade são cruciais, uma vez que somente quem os tiver assegurados vai se dispor a investir e aumentar a produtividade. Quem acreditar que corre o risco de ter sua produção roubada, expropriada ou exageradamente tributada terá pouco incentivo para trabalhar, e muito menos para investir e inovar. E tais direitos devem estar garantidos para a maior parte da sociedade.¹²⁶

Neste contexto, o Estado tem papel destacado. É ele o detentor da capacidade coerciva de impor a ordem, impedir roubos e fraudes e fazer valer contratos entre partes privadas. Além disso, tem como atribuição garantir outros serviços públicos como construção de estradas e uma rede para o transporte de bens; infraestrutura pública para que a atividade econômica tenha condições de florescer; algum tipo de regulamentação básica para a prevenção de fraudes e má conduta, sobretudo por parte das autoridades. Embora muitos dos serviços públicos possam ser prestados pelos mercados e por cidadãos particulares, o grau de coordenação necessário para seu funcionamento em larga escala, em geral, requer a intervenção

¹²⁵ ACEMUGLO e ROBINSON, op. cit., p. 58.

¹²⁶ ACEMUGLO e ROBINSON, op. cit., p. 59.

de uma autoridade central. Assim, o Estado apresenta vínculos inexoráveis com as instituições econômicas, como garantidor da lei e da ordem, da propriedade privada e dos contratos, e em geral como prestador fundamental de serviços públicos. Desta forma, as instituições econômicas inclusivas precisam do Estado e dele fazem uso¹²⁷.

Conforme os autores:

As instituições econômicas inclusivas criam mercados inclusivos, que não só conferem às pessoas a liberdade de realizar em sua vida aquela vocação mais adequada aos seus talentos, mas também criam condições iguais para todos, capazes de lhes proporcionar oportunidade para tanto. Quem tiver uma boa ideia terá a possibilidade de iniciar um negócio; os trabalhadores vão tender a dirigir-se às atividades em que sua produtividade seja maior; as empresas menos eficientes poderão ser substituídas por outras de maior eficácia¹²⁸.

Além disso, as instituições econômicas verdadeiramente inclusivas preparam o terreno também para dois outros motores da prosperidade: tecnologia e educação. O crescimento econômico sustentado é quase sempre acompanhado de melhorias tecnológicas que permitem às pessoas (mão de obra), à terra e ao capital existente (prédios, maquinário, e assim por diante) aumentar a sua produtividade.¹²⁹

Assim como PIKETTY, os autores destacam a importância do investimento em educação, relacionado à evolução tecnológica, para o desenvolvimento de instituições mais inclusivas.

A mudança tecnológica, hoje, requer um aprendizado tanto por parte do inovador quanto do trabalhador. Aqui vemos a importância das instituições econômicas que criam uma igualdade de oportunidades. Os Estados Unidos foram capazes de produzir, ou atrair do exterior, gente do porte de Bill Gates, Steve Jobs, Sergey Brin, Larry Page e Jeff Bezos, bem como as centenas de cientistas que fizeram descobertas fundamentais em tecnologia da informação, energia nuclear, biotecnologia e demais campos em que esses empreendedores construíram seus negócios. Há uma profusão de talentos a aproveitar porque a maioria dos adolescentes nos Estados Unidos tem acesso a quanta educação quiser ou tenha condições de acompanhar.

¹²⁷ ACEMUGLO e ROBINSON, op. cit., p. 59-60.

¹²⁸ ACEMUGLO e ROBINSON, op. cit., p. 60.

¹²⁹ Segundo os autores, não deveria ser surpresa para ninguém o fato de ter sido a sociedade norte-americana, e não o México ou o Peru, que gerou Thomas Edison, e que é a Coreia do Sul, e não a do Norte, que hoje produz empresas inovadoras em termos tecnológicos, como Samsung e Hyundai. ACEMOGLU e ROBINSON, op. cit., p. 61.

Imagine-se agora outra sociedade, como a do Congo ou do Haiti, por exemplo, onde uma vasta parcela da população não dispõe de meios de ir à escola ou onde, quando consegue ir à escola, a qualidade do ensino é lamentável, os professores não aparecem para dar aula e, mesmo que o façam, não há livros para estudar.¹³⁰

A capacidade das instituições econômicas de explorar o potencial dos mercados inclusivos, estimular a inovação tecnológica, investir em pessoas e mobilizar os talentos e competências de grande número de indivíduos é fundamental para o crescimento econômico.

Contudo, os países pobres como a Coreia do Norte, ou mesmo aqueles que se localizam na África e na América Latina, não possuem instituições econômicas tão desenvolvidas. Em nenhuma dessas sociedades há, ou havia, recentemente, condições igualitárias de atuação econômica nem um sistema jurídico imparcial. Na Coreia do Norte, por exemplo, o Judiciário não passa de um braço do Partido Comunista reinante. As instituições destes países possuem propriedades opostas às citadas. Demonstram traços “extrativistas” com a principal característica de extração da renda e da riqueza de um segmento da sociedade para benefício de outro.

ACEMOGLO e ROBISON explicam que não bastam aos mercados serem livres, eles devem ser inclusivos. Prova disso é o país de Barbados, que no século XVII, contava com mercados próprios, porém, como inexisteriam os direitos de propriedade para quem não pertencesse à restrita elite de latifundiários, seus mercados estavam longe de ser inclusivos. As instituições econômicas eram baseadas na escravidão, na coação sistemática da maioria da população e na privação das pessoas da possibilidade de escolher sua profissão e decidir como utilizar seus talentos.

O baixo nível educacional dos países pobres é causado por instituições econômicas incapazes de gerar incentivos para que os pais eduquem seus filhos e instituições políticas incapazes de induzir o governo a construir, financiar e dar suporte às escolas e aos desejos dos pais e das crianças. O preço pago por esses países pela reduzida escolaridade de sua população e inexistência de mercados inclusivos é elevado: tornam-se incapazes de mobilizar seus talentos incipientes. Segundo os autores, estes países contam com muitos Bill Gates em potencial, e talvez um ou dois

¹³⁰ ACEMOGLU e ROBINSON, op. cit., p. 61-62.

Albert Einsteins, que hoje trabalham como fazendeiros pobres e sem formação escolar, forçados a trabalhar com algo que não querem ou recrutados compulsoriamente para o serviço militar, por não terem tido jamais a oportunidade de realizar sua vocação na vida.¹³¹

Todas essas instituições econômicas, sejam elas inclusivas ou extrativistas, são criadas pela sociedade e refletem a política adotada pelos países. A política, neste caso, é o processo pelo qual uma sociedade escolhe as regras que irão governá-la. Essa política permeia as instituições pelo simples motivo de que, por melhores que as instituições inclusivas sejam para a prosperidade econômica de cada país, para certas pessoas ou grupos, como por exemplo, a elite do Partido Comunista da Coreia do Norte ou os latifundiários da cana-de-açúcar da Barbados colonial, será muito mais vantajoso estabelecer instituições extrativistas.¹³²

Tendo em vista que há uma intrínseca relação entre as instituições econômicas e a política, faz-se necessário analisar, da mesma maneira, as instituições políticas dos países.

As instituições políticas definem quem são os detentores de poder na sociedade e para que fins ele pode ser utilizado. Se a distribuição de poder for estreita e irrestrita, as instituições políticas serão absolutistas, como eram as monarquias absolutas que imperaram por todo o mundo durante boa parte da história. Sob instituições políticas absolutistas, que ainda hoje se observa em países totalitaristas como a própria Coreia do Norte, os detentores do poder dispõem de meios para implementar instituições econômicas visando ao próprio enriquecimento e aumento de seu poder, em detrimento da sociedade.

Por outro lado, as instituições políticas promotoras de ampla distribuição de poder na sociedade e sujeitas às suas restrições são pluralistas. Em vez de ser investido em um único indivíduo ou grupo limitado, o poder político é depositado nas mãos de uma coalizão ampla ou uma pluralidade de grupos.

Como observam ACEMOGLU e ROBINSON, existe, obviamente, íntima relação entre pluralismo e instituições econômicas inclusivas. Mas, mais do que isso, as instituições políticas não podem ser somente pluralistas, mas dependem de um Estado centralizado e poderoso o bastante.¹³³ Sem esse grau de centralização, o

¹³¹ ACEMOGLU e ROBINSON, op. cit., p. 62.

¹³² ACEMOGLU e ROBINSON, op. cit., p. 62.

¹³³ Os autores citam o exemplo da Somália, país no leste da África. O poder político na Somália goza, há muito, de ampla distribuição – quase pluralista. Com efeito, não há uma autoridade real que possa

Estado não tem condições de desempenhar seu papel de garantidor da lei e da ordem, e muito menos prestar serviços públicos e incentivar e regulamentar a atividade econômica.

Desta forma, o conceito de instituições políticas inclusivas deriva do preenchimento de características suficientemente centralizadas e pluralistas. As instituições que não atendam a uma dessas condições, são consideradas instituições políticas extrativistas.

Há uma forte sinergia entre as instituições econômicas e políticas.

As instituições políticas extrativistas concentram poder nas mãos de uma pequena elite e abusam do exercício de seu poder. Como consequência, controlam também as instituições econômicas, voltadas para atender suas necessidades e distanciar o restante da sociedade. Assim, as instituições econômicas tornam-se extrativistas para acompanharem, naturalmente suas congêneres políticas e dependem da sobrevivência das instituições políticas extrativistas.

Sobre a relação sinérgica entre instituições econômicas e políticas extrativistas os autores destacam que:

Engendra um arraigado círculo vicioso: as instituições políticas conferem às elites o poder político de selecionar aquelas instituições econômicas com menos restrições ou forças contrárias. Permitem também que elas estructurem as futuras instituições políticas e sua evolução. As instituições econômicas extrativistas, por sua vez, vêm enriquecer essas mesmas elites, cuja riqueza e poder econômico ajudam a consolidar seu domínio político. Em Barbados ou na América Latina, por exemplo, os colonos lograram usar seu poder político para impor uma série de instituições econômicas que lhes garantiu fortunas imensas, em detrimento do restante da população. Os recursos gerados por tais instituições econômicas permitiram às elites reunir exércitos e forças de segurança para defender seu monopólio absolutista do poder político. A implicação, claro, é que as instituições extrativistas, políticas e econômicas, sustentam-se mutuamente e tendem a persistir.

Porém, há mais a acrescentar acerca da sinergia entre instituições extrativistas de ambas as ordens. Quando as elites

controlar ou sancionar qualquer ato. A sociedade divide-se em clãs inimigos que não conseguem impor-se uns aos outros. O poder de um clã só é cerceado pelas armas de outro. Uma distribuição de poder com tais características leva não a instituições inclusivas, mas ao caos; em sua origem encontra-se a falta de uma centralização política ou estatal de qualquer ordem por parte do Estado somali, bem como sua incapacidade de fazer valer a lei e a ordem, mesmo em dose mínima, suficiente para dar sustentação à atividade econômica, comércio ou segurança básica dos cidadãos. ACEMOGLU e ROBINSON, op. cit., p. 62.

existentes são desafiadas sob as instituições políticas extrativistas e surgem recém chegados, estes provavelmente estarão submetidos a apenas algumas restrições. Dispõem, portanto, de incentivos para manter as instituições políticas e fundar um conjunto similar de instituições econômicas, como fizeram Porfirio Díaz e a elite reunida ao seu redor no México de fins do século XIX.¹³⁴

As instituições econômicas inclusivas, por sua vez, consolidam-se sobre os fundamentos lançados por instituições políticas da mesma ordem, que asseguram a ampla distribuição de poder por toda a sociedade e restringem seu exercício arbitrário. Tais instituições políticas dificultam também a usurpação do poder e enfraquecimento dos fundamentos das instituições inclusivas por terceiros. Os detentores do poder político não têm como usá-lo facilmente para implementar instituições econômicas extrativistas em benefício próprio. Já as instituições econômicas inclusivas geram uma distribuição mais equitativa de recursos, facilitando a persistência de instituições políticas inclusivas.¹³⁵

As instituições políticas inclusivas tendem a erradicar essas instituições econômicas que expropriam recursos da maioria, erguem barreiras alfandegárias e suprimem o funcionamento dos mercados de modo que apenas uns poucos deles se beneficiam.

Com efeito, a combinação de instituições inclusivas e extrativista raramente se sustenta. Instituições econômicas extrativistas sob instituições políticas inclusivas dificilmente sobreviverão por muito tempo. Analogamente, instituições econômicas inclusivas não têm condições de sustentar nem de ser sustentadas por instituições políticas extrativistas; ou se tornam extrativistas, em favor dos interesses estritos dos detentores do poder, ou a dinâmica econômica por elas gerada acaba desestabilizando as instituições políticas extrativistas, abrindo caminho para a emergência de instituições políticas inclusivas. Instituições econômicas inclusivas também tendem a reduzir os benefícios desfrutados pelas elites ao derrubar as

¹³⁴ Porfirio Díaz foi um general vitorioso na guerra contra os franceses e que havia desenvolvido aspirações de poder, formou um exército rebelde e, em novembro de 1876, derrotou as tropas do governo na Batalha de Tecoac. Em maio do ano seguinte, elegeu-se presidente – e governaria o México de forma mais ou menos contínua e cada vez mais autoritária até ser deposto ao irromper a revolução, 34 anos depois. Díaz transgrediu os direitos de propriedade das pessoas, facilitando a expropriação de vastas extensões de terra, e concedeu monopólios e favores a seus defensores em todas as linhas de negócios, inclusive no setor bancário. Não que houvesse algo de novo em seu modo de proceder. Era exatamente o que os conquistadores espanhóis haviam feito, e o que fizera Santa Ana (seu sucessor) em seu rastro. ACEMOGLU e ROBINSON, op. cit., p. 26.

¹³⁵ ACEMOGLU e ROBINSON, op. cit., p. 64.

instituições políticas extrativistas, graças à concorrência no mercado e às restrições que as submetem aos contratos e direitos de propriedade do restante da sociedade.¹³⁶

Definidos os conceitos de instituições extrativistas e inclusivas, é necessário ponderar as circunstâncias em que são instituídas, por que as inclusivas não são instituídas em todos os países e, como fazer para que elas se mantenham.

As instituições econômicas e políticas, em última instância, são sempre frutos de escolhas da sociedade. Isso significa que a escolha de instituições, isto é, a política institucional, é uma peça-chave no êxito ou fracasso das nações. É necessário compreender por que a política de determinadas sociedades produz instituições inclusivas que fomentam o crescimento econômico, ao passo que a política da vasta maioria das sociedades ao longo da história conduziu, como conduz ainda hoje, a instituições extrativistas que vêm minar o crescimento econômico.

Pode parecer óbvio que seja do interesse de todos instaurar instituições econômicas capazes de promover a prosperidade. Não seria o desejo de todo cidadão, político e até ditador predatório tornar seu país o mais rico possível? Infelizmente para os cidadãos de tantos países no mundo, a resposta é não. As instituições econômicas que criam incentivos para o progresso econômico podem ao mesmo tempo operar redistribuição de renda e de poder de tal modo que a situação particular de um ditador predatório e outros detentores de poder político acabe sendo pior.¹³⁷

A oposição ao crescimento econômico possui sua própria lógica, que infelizmente tem sua coerência. Podemos expressá-la com um jargão usado no esporte como, “em time que está ganhando não se mexe”. Um país que apresenta instituições econômicas extrativistas possui, necessariamente, uma elite que as controla politicamente. Este poder político se sedimentou (de forma legítima ou por uso de violência) e seus detentores não tem razões para alterá-lo. A única forma de isso acontecer é por meio de mais conflitos e, em caso de conflito, não há como atender simultaneamente os desejos de todas as partes envolvidas. Algumas sairão derrotadas e frustradas, ao passo que outras conseguirão assegurar os resultados almejados. Neste embate, há, naturalmente, um temor inicial daquilo que pode vir a ser, após a mudança, o que controla o ímpeto de qualquer reformista.

¹³⁶ ACEMOGLU e ROBINSON, op. cit., p. 65.

¹³⁷ ACEMOGLU e ROBINSON, op. cit., p. 65-66.

ACEMOGLU e ROBINSON contam que a história europeia constitui um vívido exemplo disso:

Às vésperas da Revolução Industrial, no século XVIII, os governos da maioria dos países europeus eram controlados por aristocracias e elites tradicionais, cujas principais fontes de renda eram a propriedade da terra ou os privilégios comerciais de que usufruíam graças aos monopólios conferidos e barreiras alfandegárias impostas pelos monarcas. De acordo com a ideia de destruição criativa, a disseminação das indústrias, fábricas e cidades retirou recursos da terra, reduziu o valor dos aluguéis das propriedades e aumentou os salários que os proprietários rurais tinham de pagar aos seus funcionários. Essas elites também assistiram ao surgimento de novos empresários e mercadores, que erodiu seus privilégios comerciais. De modo geral, foram claramente eles que, em termos econômicos, saíram perdendo com a industrialização. A urbanização e a emergência de uma classe média e operária mais consciente em termos sociais também vieram desafiar o monopólio político das aristocracias rurais, de modo que a difusão da Revolução Industrial não lhes traria a derrota apenas no âmbito econômico; corriam o risco também de perderem seu domínio no campo político. Com seu poderio político e econômico em xeque, essas elites tendiam a oferecer uma formidável oposição à industrialização.

A aristocracia não foi a única a perder com a industrialização. Os artesãos cujas habilidades manuais foram substituídas pela mecanização opuseram-se também à disseminação da indústria. Muitos se organizaram contra ela, realizando levantes e destruindo as máquinas que viam como responsáveis pela decadência de seu ganha-pão. Foi o ludismo, palavra que se tornou hoje sinônima de resistência à mudança tecnológica. John Kay, inglês que inventou a “lançadeira voadora” em 1733, uma das primeiras novidades significativas na mecanização da tecelagem, teve a casa incendiada por ludistas em 1753. James Hargreaves, inventor da máquina de fiar hidráulica, inovação igualmente revolucionária, recebeu tratamento similar.

Na realidade, os artesãos foram muito menos eficazes que as elites e proprietários rurais em sua oposição à industrialização. Não possuíam o poder político – isto é a capacidade de afetar resultados políticos, indo de encontro aos desejos de outros grupos – da aristocracia rural. Na Inglaterra, a industrialização prosseguiu, apesar da oposição do ludismo, porque a oposição da aristocracia, por mais real que fosse, foi amortecida.¹³⁸

¹³⁸ ACEMOGLU e ROBINSON, op. cit., p. 66-67.

Não obstante o sucesso e o fracasso de grupos específicos, uma lição está clara: grupos poderosos em geral se opõem ao progresso econômico e aos motores da prosperidade. O crescimento econômico não é apenas um processo de mais e melhores máquinas, e mais gente com acesso a melhor educação, mas é também um processo transformador e desestabilizador, associado à destruição criativa¹³⁹ generalizada. O crescimento só avança, pois, se não for bloqueado pelos derrotados na esfera econômica, prevendo o fim de seus privilégios nessa área, e na esfera política, temendo a erosão de seu poder nesse campo.¹⁴⁰

Conforme os autores, a lógica que leva os poderosos a não desejar necessariamente implementar as instituições econômicas promotoras da riqueza aplica-se facilmente à escolha de instituições políticas. Em um regime absolutista, algumas elites podem exercer seu poder no sentido de impor as instituições econômicas de sua preferência. Teriam interesse em mudar as instituições políticas a fim de torná-las mais pluralistas? Em geral, não, visto que essa opção apenas diluiria seu poder político, dificultando ou mesmo impossibilitando-as de estruturar as instituições econômicas de modo a favorecer ainda mais seus próprios interesses.

Do mesmo modo como não há por que as instituições políticas tornarem-se automaticamente pluralistas, não existe nenhuma tendência natural à centralização política. Certamente haveria incentivos à criação de instituições estatais mais centralizadas em qualquer sociedade, sobretudo naquelas desprovidas de centralização em qualquer grau. A ausência de centralização política implica não só falta de lei e ordem em boa parte do território, mas também a existência de diversos atores dotados de poder suficiente para bloquear ou desagregar o atual estado de coisas; o receio de sua oposição e reação violenta em geral basta para dissuadir os pretensos centralizadores de suas aspirações. A centralização política só terá chance de se dar quando um grupo de pessoas for suficientemente mais poderoso que os demais para construir um Estado. Na Somália, como visto, o poder encontra-se de tal modo equilibrado que nenhum clã consegue impor sua vontade aos outros. Assim, a falta de centralização política persiste.

Desta forma, as instituições políticas e econômicas inclusivas não surgem de maneira espontânea. Em geral, são fruto de consideráveis conflitos entre as elites, de

¹³⁹ Destruição criativa remete ao termo destruição criadora, cunhado pelo economista Joseph Schumpeter em *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1942), que se resume à substituição de uma tecnologia velha por uma nova. Para este autor, é o fato essencial do capitalismo.

¹⁴⁰ ACEMOGLU e ROBINSON, op. cit., p. 67.

um lado, que resistem ao crescimento econômico e às mudanças políticas, e, do outro, os que pretendem cercear o poder político e econômico das mesmas.

Outra característica inerente à todas as instituições é que elas tendem a se manter. Tal fato é constatado pelos autores como círculo virtuoso para as instituições inclusivas e como círculo vicioso para as instituições extrativistas.

Com relação ao círculo virtuoso, por meio de um processo de feedback positivo, ampliando as chances de que essas instituições persistam e até mesmo se expandam.

Segundo eles, o círculo virtuoso funciona através de diversos mecanismos. Primeiro, a lógica das instituições políticas pluralistas dificulta bastante a usurpação do poder por parte de um ditador, facção governista ou mesmo um presidente “bem-intencionado”.

O pluralismo sacramenta a noção de estado de direito, o princípio de que as leis devem ser igualmente aplicadas a todos – algo impossível, naturalmente, sob uma monarquia absolutista. Contudo, o estado de direito, por sua vez, significa que as leis não podem ser usadas por determinado grupo para violar os direitos de outro. Ademais, o princípio do estado de direito abre a possibilidade de maior participação no processo político e de maior inclusão, à medida que introduz a ideia de que as pessoas devem ser iguais não só diante da lei, mas também do sistema político.

Além disso, as instituições políticas inclusivas apoiam e são apoiadas por instituições econômicas inclusivas – o que cria outro mecanismo de círculo virtuoso. As instituições econômicas inclusivas anulam as mais egrégias relações econômicas extrativistas, como a escravidão e a servidão, reduzem a importância dos monopólios e fundam uma economia dinâmica – fatores que reduzem os benefícios econômicos que se podem obter individualmente, ao menos em curto prazo, mediante a usurpação do poder político.

Não se pode olvidar que as políticas universalizantes possibilitam o florescimento de uma imprensa livre – a qual, por sua vez, em geral fornece informações a respeito de eventuais ameaças às instituições inclusivas e mobiliza a oposição a elas.

Os países ricos devem sua prosperidade basicamente ao fato de terem conseguido desenvolver, em algum momento dos últimos 300 anos, instituições inclusivas que persistiram por meio de um processo de círculos virtuosos. Ainda que, a

princípio, fossem inclusivas em sentido ainda muito limitado (e às vezes frágil), elas puderam engendrar uma dinâmica que acarretaria um processo de feedback positivo, aumentando gradualmente sua capacidade de inclusão. A Inglaterra não se tornou uma democracia após a Revolução Gloriosa de 1688. Muito pelo contrário, apenas uma pequena parcela da população foi contemplada com representação formal. O elemento crucial nesse caso, contudo, foi o pluralismo: uma vez consagrado, instalou-se a tendência das instituições a se tornarem cada vez mais inclusivas ao longo do tempo, por maiores que fossem os percalços e incertezas encontrados no processo.

Sob esse aspecto, a Inglaterra é um exemplo de círculo virtuoso: instituições políticas inclusivas impõem restrições ao exercício e usurpação do poder, além de tenderem a criar instituições econômicas inclusivas, que por sua vez aumentam as chances de continuidade das instituições políticas inclusivas.

Sob instituições econômicas inclusivas, a riqueza não se concentra nas mãos de um pequeno grupo, que pode então valer-se de seu poderio econômico para ampliar desproporcionadamente seu poder político. Ademais, sob instituições econômicas inclusivas os ganhos decorrentes da detenção do poder político são mais limitados, reduzindo os incentivos para grupos e aventureiros individuais ambiciosos tentarem assumir o controle do Estado. Em geral, uma confluência de fatores em uma circunstância crítica, entre eles as inter-relações entre as instituições existentes e as oportunidades e desafios produzidos pela própria circunstância crítica, é responsável pelo despontar de instituições inclusivas, como demonstra o caso inglês. Uma vez instaladas essas instituições inclusivas, porém, já não precisamos mais da mesma confluência de fatores para assegurar-lhes a sobrevivência. Os círculos virtuosos, embora continuem sujeitos a contingências significativas, possibilitam a continuidade das instituições e, com frequência, chegam mesmo a desencadear uma dinâmica que conduz a sociedade a uma inclusão crescente.¹⁴¹

Do mesmo modo como os círculos virtuosos fazem as instituições inclusivas persistirem, os viciosos criam forças poderosas em direção à manutenção das instituições extrativistas. Tendem a criar um poderoso processo de feedback negativo, em que as instituições políticas extrativistas forjam suas contrapartes econômicas, as quais por sua vez fornecem a base para a persistência das primeiras.

¹⁴¹ ACEMOGLU e ROBINSON, op. cit., p. 282-283.

Não somente as elites tendendo a manterem sua posição, causa o feedback negativo. Segundo os autores, outras duas formas de alimentação do extrativismo podem ser observadas.

Existe outra faceta do círculo vicioso, ainda mais destrutiva. Quando as instituições extrativistas produzem imensas desigualdades na sociedade e conferem grande riqueza e poder irrestrito para quem estiver no comando, muitos se disporão a lutar para assumir o controle do Estado e das instituições. Assim, as instituições extrativistas não só preparam o terreno para o próximo regime, que será então ainda mais extrativista, como também acarretam disputas internas e guerras civis ininterruptas – conflitos civis que não só causam mais sofrimento humano como destroem qualquer eventual centralização do Estado que essas sociedades possam ter alcançado. Assim em geral se deflagra, por sua vez, uma espiral descendente rumo à ilegalidade, à falência do Estado e ao caos político, esmagando toda e qualquer esperança de prosperidade econômica.¹⁴²

Neste exemplo, demonstram que o extrativismo chega a está tão enraizado no seio da sociedade que as classes que teriam condições políticas de movimentar um conflito para alternância, o fazem por mero interesse em se ver na condição suprema.

Diante de tudo o que foi apresentado, infere-se que as nações fracassam economicamente devido ao extrativismo de suas instituições. São elas que mantêm os países pobres na pobreza e os impedem de enveredar por um caminho de crescimento econômico. É o caso, hoje, na África, de lugares como Zimbábue e Serra Leoa; na América do Sul, de países como Colômbia e Argentina; na Ásia, de lugares como Coreia do Norte e Uzbequistão; e, no Oriente Médio, de nações como o Egito. As diferenças entre esses países são evidentes. Alguns são de clima tropical, outros se encontram em latitudes temperadas. Alguns foram colônias britânicas; outros, do Japão, da Espanha e da Rússia. Apresentam as mais diversas histórias, idiomas e culturas. O que todos têm em comum são as instituições extrativistas. Em todos esses casos, a base dessas instituições é uma elite que estrutura as instituições econômicas de modo a locupletar-se e perpetuar o próprio poder, em detrimento da vasta maioria da população. As diferentes histórias e estruturas sociais desses países produzem peculiaridades na natureza das elites e nos detalhes das instituições extrativistas;

¹⁴² ACEMOGLU e ROBINSON, op. cit., p. 284-285.

entretanto, a razão da persistência dessas instituições extrativistas está sempre relacionada ao círculo vicioso, e as consequências dessas instituições em termos do empobrecimento de seus cidadãos são similares, por mais distintas que sejam em sua intensidade. Se diferentes histórias e estruturas implicam diferenças tanto na identidade das elites quanto nos pormenores das instituições políticas extrativistas, o mesmo vale para as especificidades das instituições econômicas extrativistas criadas nesse contexto. Embora todas essas minúcias sejam importantes e interessantes, as lições mais cruciais encontram-se na situação mais geral – a qual revela que, em cada um desses casos, as instituições políticas extrativistas produziram instituições econômicas igualmente extrativistas, transferindo riqueza e poder para a elite¹⁴³.

A solução para o fracasso econômico e político das nações, hoje, é transformar suas instituições extrativistas em inclusivas. O fenômeno do círculo vicioso dificulta bastante essa tarefa, mas não é impossível. Bastam alguns elementos inclusivos já presentes nas instituições, ou a existência de coalizões amplas que encabeçam a resistência ao regime vigente, ou a mera natureza contingente da história, para romper círculos viciosos¹⁴⁴.

¹⁴³ ACEMOGLU e ROBINSON, op. cit., p. 309-310.

¹⁴⁴ ACEMOGLU e ROBINSON, op. cit., p. 312.

2.3 A situação do Brasil no século XXI

Os autores trabalhados nesta segunda parte da presente pesquisa, direta ou indiretamente, tem opiniões sobre a questão do crescimento econômico e da distribuição da renda especificamente no Brasil.

ACEMOGLU e ROBINSON destinam uma seção em seu livro para analisar o progresso que o Brasil vem tendo desde o fim da ditadura, em direção à constituição e ao desenvolvimento de instituições inclusivas.

Para eles, o ressurgimento do movimento dos trabalhadores pela ascensão do Partido dos Trabalhadores foi um dos marcos desta nova fase brasileira, marcada por uma reação social muito mais ampla após a queda do governo militar.

Sugerem que havia uma convergência entre os principais chefes políticos que assumiriam o poder da nação após a retomada da democracia. Citam que Fernando Henrique Cardoso, defendia, em 1973, que o regime democrático seria restaurado no Brasil pela união dos vários grupos sociais que faziam oposição aos militares. Segundo o ex-presidente, havia necessidade de uma “reativação da sociedade civil [...] as associações profissionais, sindicatos, igrejas, organizações estudantis, grupos de estudo e círculos de debates, os movimentos sociais” – em outras palavras, uma coalizão ampla que tivesse em vista a recriação da democracia e a transformação da sociedade brasileira.¹⁴⁵

ACEMOGLU e ROBINSON contam que a fábrica da Scania¹⁴⁶ foi um prenúncio da formação dessa coalizão. No final de 1978, Lula cogitava a possibilidade de criar um novo partido político, o Partido dos Trabalhadores (PT) – que não ficaria, porém, restrito aos sindicalistas. Lula insistia em que aquele fosse o partido de todos os assalariados e pobres em geral. Aqui, as tentativas dos líderes sindicais de organizar uma plataforma política começaram a convergir com os inúmeros movimentos sociais que iam surgindo. Em 18 de agosto de 1979, houve um encontro em São Paulo para discutir a formação do Partido dos Trabalhadores, que agregaria

¹⁴⁵ ACEMOGLU e ROBINSON, op. cit., p. 352.

¹⁴⁶ Os autores fazem menção à greve dos metalúrgicos em 12 de maio de 1978, em São Bernardo do Campo, a primeira greve ocorrida desde 1964, quando os militares derrubaram o governo democrático do Presidente João Goulart e proibiram tal movimento. O presidente do sindicato e o ícone da resistência trabalhista neste dia foi o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Para Lula, a repercussão foi muito maior que o aumento salarial. Para ele, não é possível separar os fatores econômicos dos políticos. Ao lutar por salários a classe trabalhadora conquistou uma vitória política.

antigos políticos da oposição, lideranças sindicais, estudantes, intelectuais e representantes de uma centena dos mais diversos movimentos sociais, que haviam começado a se organizar ao longo da década de 1970 por todo o Brasil. Em 13 de outubro de 1979, no salão de festas do restaurante São Judas Tadeu, em São Bernardo do Campo, foi lançado oficialmente o Movimento pelo Partido dos Trabalhadores, que viria a representar todos esses grupos distintos. O partido logo começou a tirar proveito da abertura política que os militares, com relutância, organizavam. Nas eleições locais de 1982, candidatos do PT concorreram pela primeira vez e venceram as eleições para duas prefeituras. Ao longo dos anos 1980, à medida que a democracia ia sendo gradualmente recriada no Brasil, o Partido dos Trabalhadores foi assumindo um número crescente de governos locais. Em 1988, controlava os governos de 36 municípios, inclusive cidades grandes como São Paulo e Porto Alegre. Em 1989, por ocasião das primeiras eleições presidenciais livres desde o golpe militar, Lula obteve 16% dos votos no primeiro turno, como candidato do PT. No segundo turno, contra Fernando Collor, conquistou 44% dos votos.¹⁴⁷

Ao assumir o comando de vários governos regionais, processo que se intensificou nos anos 1990, o Partido dos Trabalhadores começou a desenvolver uma relação simbiótica com diversos movimentos sociais locais. Em Porto Alegre, a primeira administração do PT após 1988 introduziu o chamado “orçamento participativo”, um mecanismo para envolver os cidadãos comuns na formulação das prioridades de gastos para a cidade. Estabeleceu-se, assim, um sistema que se tornou um modelo mundial de prestação de contas e responsividade governamental, acompanhado de enormes melhorias na prestação de serviços públicos e na qualidade de vida na cidade. A bem-sucedida estrutura de governança do partido em âmbito local traduziu-se em maior mobilização política e sucesso no âmbito nacional. Embora Lula tenha sido derrotado por Fernando Henrique Cardoso nas eleições presidenciais de 1994 e 1998, acabou sendo eleito presidente do Brasil em 2002 – e o Partido dos Trabalhadores permanece no poder desde então¹⁴⁸.

Insistem que a formação de uma ampla coalizão no Brasil, fruto da convergência de diversos movimentos sociais e do sindicalismo, exerceu um profundo impacto na economia do país. De 1990 para cá, o crescimento econômico vem sendo rápido, com a redução da proporção da população vivendo na pobreza de 45% para

¹⁴⁷ ACEMOGLU e ROBINSON, op. cit., p. 352.

¹⁴⁸ ACEMOGLU e ROBINSON, op. cit., p. 353.

30% em 2006. A desigualdade, que havia disparado no regime militar, despencou – sobretudo desde que o Partido dos Trabalhadores assumiu o poder e promoveu enorme expansão do acesso à educação, com o número médio de anos passados na escola saltando de seis em 1995 para oito em 2006. O Brasil, hoje, faz parte do BRIC (grupo que compreende Brasil, Rússia, Índia e China) e é o primeiro país latino-americano a adquirir peso de fato nos círculos diplomáticos internacionais.¹⁴⁹

Por fim, concluem que a ascensão brasileira desde a década de 1970 não foi arquitetada por economistas de instituições internacionais que instruíram as autoridades brasileiras com relação à melhor maneira de criar políticas ou evitar a falência dos mercados. Não se deu tampouco mediante injeções de ajuda externa. Também não foi o resultado natural da modernização. Pelo contrário, foi consequência da construção corajosa de instituições inclusivas por diversos grupos – que acabariam produzindo instituições econômicas mais inclusivas. A transformação brasileira, como a da Inglaterra no século XVII, começou pela criação de instituições políticas inclusivas.

Não há como negar que a versão contada por ACEMOGLU e ROBINSON pode apresentar certa relevância no atual contexto econômico brasileiro. Mas, como dito na introdução, estamos no meio deste processo e, fazer uma leitura correta do que está por vir é tarefa sobre-humana.

No momento em que desenvolvemos esta pesquisa, o Brasil passa por uma turbulência de situações políticas e econômicas que, daqui a alguns anos, com certeza, irão definir o status brasileiro. A atual presidente, Dilma Rouseff, acaba de ser reeleita presidente da república, na eleição mais disputada da história¹⁵⁰. Em seu primeiro mandato, Dilma priorizou o desenvolvimento de projetos sociais assistencialistas, na tentativa de reduzir a desigualdade social e acender as classes mais abastadas. A política econômica conduzida por Dilma viu seu primeiro mandato terminar com problemas crônicos de crescimento e de combate à inflação. Segundo previsões otimistas do próprio governo, o crescimento econômico em 2014 não chegaria a 1% do PIB (0,9% segundo Ministério do Planejamento e 0,7% segundo o

¹⁴⁹ ACEMOGLU e ROBINSON, op. cit., p. 353.

¹⁵⁰ Dilma Rouseff (PT) se reelegeu em segundo turno com 52% dos votos válidos, enquanto seu adversário, Aécio Neves (PSDB) ficou com os outros 48% dos votos válidos.

Banco¹⁵¹ Central)¹⁵². De acordo com o FMI, o PIB do planeta crescerá 3,3% neste ano, movida pela tendência de alta em outros países, inclusive os que sofreram maiores consequências da crise de 2008.

Conforme critica¹⁵³ PIKETTI, os estudos da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), realizados com entrevistas em domicílio, mostram uma forte queda da desigualdade. Mas outros estudos, feitos com dados da Receita Federal, mais difíceis de obter, sugerem que os 10% mais ricos concentram mais de 50% da renda nacional e que esse porcentual vem subindo acentuadamente, ao contrário do que diz a PNAD. Diante de números tão antagônicos, não há como saber qual deles é verdadeiro. "A única maneira de descobrir é tendo acesso aos dados dos impostos coletados pelo governo"¹⁵⁴, dados estes que não são disponibilizados, como nos países da pesquisa desenvolvida por PIKETTY.

Diante do alto gasto do Estado brasileiro, da "volta" da inflação e do desestímulo da Economia, principalmente do investimento, a presidente anunciou nova equipe econômica, com perfil mais liberal que a equipe anterior, e que terá como desafio para os anos seguintes maior equilíbrio das contas públicas para recuperar a credibilidade fiscal, sobretudo das agências de classificação de risco. Sobre a iminência de cortes de gastos, PIKETTY enxerga como um erro imaginar que já fez o bastante para diminuir o nível de desigualdade e que pode desacelerar o processo agora. Para ele, iniciativas como o Bolsa Família e a política de valorização do mínimo são parte da solução para a desigualdade. O salário mínimo teve um grande impacto na redução da desigualdade nos últimos 15 anos, talvez tenha sido a principal política

¹⁵¹ A tendência é de crescimento econômico para os EUA (2,2% neste ano, 3,1% no ano que vem) e de desaceleração "controlada" na China (7,4% e 7,1%, respectivamente). A recuperação da zona do euro continua irregular, com Alemanha (1,4% e 1,5%) bem melhor que França (0,4% e 1%). O Reino Unido tem um crescimento "sólido", de 3,2% neste ano e 2,7% no próximo. A Índia está se recuperando e crescendo acima do esperado (5,6% e 6,4%). Na América do Sul, Argentina e Venezuela serão os únicos com desempenho inferior ao do Brasil, com quedas no PIB de -1,7% e -3% em 2014 respectivamente. Os demais terão altas, como Bolívia (5,2%), Colômbia (4,8%), Equador (4%), Peru (3,6%), Chile (2%). <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/10/1528618-fmi-reduz-projecao-de-crescimento-do-brasil-neste-ano-de-13-para-03.shtml>. Acesso em 09/12/2014.

¹⁵² Nos últimos 20 anos, desde o Plano Real, o Brasil cresce a uma taxa média de 3% ao ano, com uma inflação média de 7,2% ao ano. A diminuição do crescimento significa que o Brasil tem problemas crônicos de ordem doméstica na condução da política macroeconômica. <http://oglobo.globo.com/economia/brasil-fica-em-24-lugar-em-ranking-mundial-de-crescimento-economico-mostra-estudo-12662806>. Acesso em 09/12/2014.

¹⁵³ Entrevista concedida à revista Época em 27/11/2014, de título Piketty: A educação, sozinha, não reduz a desigualdade. Disponível em: <http://epoca.globo.com/ideias/noticia/2014/11/piketty-beducacaob-sozinha-nao-reduz-desigualdade.html>. Acessado em 02/12/2014.

¹⁵⁴ Idem. Ibidem.

para aumentar a renda de 50% da população mais pobre do país e isso deveria continuar sendo uma política importante. Congelar esses benefícios seria desvalorizá-los, porque a inflação os corroeria rapidamente. É importante manter os programas até porque a educação pública no Brasil não é boa o bastante. Está progredindo, mas há muito a melhorar.¹⁵⁵

Ademais, PIKETTY sugere que o Brasil também deveria investir em uma reforma tributária, já que seu sistema de taxaço não é progressivo o bastante de acordo com padrões internacionais. Enquanto a classe média fica sobrecarregada com impostos, as taxas sobre os ricos é muita baixa. E isso tudo é importante para aumentar a velocidade do crescimento do PIB no futuro. Segundo ele constatou, no Brasil, a proporção de renda que vai para os 10% mais ricos atinge mais de 50% do total produzido. É o mais alto do mundo e quer dizer que os 50% mais pobres acabam recebendo menos de 15% da renda. Isso limita a possibilidade de a metade da população, que fica na base da pirâmide social, investir em educação e qualificação. Para crescer no século XXI, sugere que é preciso ter uma grande fração da população capaz de produzir mais e melhor e, para isso, é preciso que mais pessoas possam acessar educação de qualidade. Não basta ter uma pequena elite intelectual e econômica¹⁵⁶.

Por fim, PIKETTY avalia que o problema do Brasil não é igualdade demais. Os pobres no Brasil estão longe de consumir muito. É difícil fazer os ricos pagarem mais impostos porque eles possuem mais influência política¹⁵⁷.

Soma-se à esta última constatação de PIKETTY, outro fato político econômico brasileiro atual, qual seja, a escandalosa onda de corrupção em órgãos públicos. Durante os últimos meses, a Polícia Federal Brasileira deflagrou, por meio da operação denominada Lava-Jato, esquema de pagamento de propina e outros atos ilegais envolvendo a empresa estatal Petrobras. Apesar das investigações ainda estarem em andamento, vários envolvidos já foram presos preventivamente, e já é de conhecimento popular que tais operações ilegais envolviam a cúpula de grandes empreiteiras e diversos políticos de “alto escalço”, ou seja, a elite brasileira¹⁵⁸.

¹⁵⁵ Idem. Ibdem.

¹⁵⁶ Idem. Ibdem.

¹⁵⁷ Idem. Ibdem.

¹⁵⁸ Segundo a Polícia Federal, o esquema na Petrobras foi usado para lavagem de dinheiro e evasão de divisas que movimentou cerca de R\$ 10 bilhões. As investigações identificaram um grupo brasileiro especializado no mercado clandestino de câmbio. Os principais contratos sob suspeita são a compra da refinaria de Pasadena, nos EUA, que teria servido para abastecer caixa de partidos e pagar propina,

Diante disso, voltamos à análise feita por ACEMOGLU e ROBINSON para questionar se de fato o Brasil possui instituições inclusivas incipientes (a exemplo da Inglaterra do século XVII que passou por períodos de turbulência), ou se o período de crescimento experimentado pelo Brasil após a década de 1970 foi somente um surto de crescimento sobre instituições extrativistas.

Com relação à última, os próprios autores reconhecem a possibilidade de existirem:

A tese central deste livro é que o crescimento econômico e a prosperidade estão associados a instituições políticas e econômicas inclusivas, ao passo que as instituições extrativistas tendem a acarretar estagnação e pobreza – o que não implica, porém, que as instituições extrativistas sejam incapazes de fomentar crescimento nem que todas as instituições extrativistas sejam idênticas¹⁵⁹.

Esclarecem que o crescimento sob instituições políticas extrativistas ocorre quando tais instituições permitem o desenvolvimento de instituições econômicas relativamente, ainda que não de todo, inclusivas. Muitas sociedades com instituições políticas extrativistas esquivam-se de instituições econômicas inclusivas por medo da destruição criativa. Contudo, a medida pela qual a elite consegue monopolizar o poder varia de uma sociedade para outra. Em algumas, a posição da elite pode ser segura o bastante para que ela tolere certas iniciativas na direção de instituições econômicas inclusivas, quando têm a relativa certeza de que isso não colocará em risco seu poder político. Assim, o contexto histórico pode ser tal que um regime político altamente extrativista se vê dotado de instituições econômicas bastante inclusivas, que os detentores do poder optam por não bloqueá-las.

Muito embora as instituições extrativistas sejam capazes de gerar riqueza, em geral não terão como gerar crescimento econômico sustentado, e certamente não o tipo de crescimento acompanhado por destruição criativa. Quando tanto as instituições políticas quanto as econômicas são extrativistas, não há incentivos para a destruição criativa e a mudança tecnológica. O Estado pode até conseguir, durante algum tempo, fomentar um rápido crescimento econômico, mediante a alocação de recursos e pessoas por decreto, mas o processo é intrinsecamente limitado. Por fim,

e o da construção da refinaria de Abreu e Lima, em Pernambuco, do qual teriam sido desviados até R\$ 400 milhões. <http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2014/12/escritorio-de-advocacia-dos-eua-abre-acao-coletiva-contra-petrobras.html> Acesso em 10/12/2014.

¹⁵⁹ ACEMOGLU e ROBINSON, op. cit., p. 72.

quando o crescimento se dá sob instituições políticas extrativistas, mas onde as instituições econômicas apresentam traços inclusivos, conforme se deu no caso da Coreia do Sul, há sempre o risco de que as instituições econômicas se tornem mais extrativistas e o crescimento seja interrompido. Os detentores do poder político acabarão achando mais interessante usar seu poder para restringir a competição, para aumentar a sua fatia do bolo ou mesmo pilhar e saquear os outros em vez de apoiar o progresso econômico. A distribuição e a capacidade de exercer o poder acabarão, em última instância, solapando as próprias fundações da prosperidade econômica, a menos que as instituições políticas se convertam de extrativistas em inclusivas.¹⁶⁰

Infelizmente, não temos condições de avaliar a condição atual das instituições políticas e econômicas brasileiras conforme a teoria aqui defendida. Será necessário maior amadurecimento dos fatos. Somente a história nos dirá, no futuro, se estamos no caminho certo para prosperar economicamente e diminuir, de forma definitiva, a desigualdade econômica.

¹⁶⁰ ACEMOGLU e ROBINSON, op. cit., p. 74.

CONCLUSÕES

Três séculos se passaram desde a revolução industrial, marco da Economia moderna, e parece que está cada vez mais difícil entender o mundo como ele se põe. As relações sociais tornam-se a cada dia mais dinâmicas e complexas e querer chegar a uma verdade absoluta sobre qualquer dessas interações é uma empreitada fadada ao insucesso. Cada momento em que vivemos é único e tentar extrair um padrão disso é algo, no mínimo, improvável de acontecer.

A maioria dos pesquisadores se valem de métodos empíricos baseados em experimentações controladas. Estes métodos, quando usados com moderação e discernimento, apresentam certo valor, guiando uma parte dos estudos para questões concretas. Mas, de nada adianta nos inclinarmos a mostrar a existência incontestável de uma causalidade pura e verdadeira se olvidarmos de observar ela inserida no contexto social do qual faz parte. Por isso, na busca por apresentar resultados mais úteis, é aconselhável que, inclusive os economistas, sejam mais pragmáticos em suas escolhas metodológicas e se aproximem mais das outras disciplinas, utilizando todo o material disponível. Desta forma, a presente pesquisa não se apoiou somente em uma análise econômica da prosperidade e da desigualdade. Desconfiávamos, de antemão, que apartar estes temas, à primeira vista, econômicos e tentar respondê-los somente com instrumentos provenientes deste ramo, estaríamos fadados ao fracasso ou incorreríamos na mesmice ineficaz que marcou estes últimos trezentos anos.

O desenvolvimento da pesquisa provou que nossas suspeitas estavam certas, demonstrando que as questões ligadas à Economia são questões essencialmente sociais e, como tal, demandam uma plêiade de interpretações, dos mais variados pontos de vista disponíveis. A primeira e mais fundamental de todas apresenta-se nas lições da história. Indubitavelmente, é na história que reside a nossa principal fonte de conhecimento. Nenhuma experiência controlada jamais poderá igualar as lições que podemos tirar da história.

Nosso bem delimitado contexto temporal nos possibilitou observar certos tipos de padrões que sugerem caminhos para responder nossas inquietudes iniciais. Estes padrões, até o momento, são cíclicos, alternativos e polarizados. A história nos mostrou que buscar o desenvolvimento implica em semear a desigualdade ou vice

versa. Esta tensão evidente na dicotomia desenvolvimento versus igualdade ficou bem característica nos séculos XIX e XX.

No primeiro, a sociedade, recém libertada dos grilhões do sistema feudal, ansiava por liberdade e crescimento pessoal, ambos solapados nos períodos precedentes. A filosofia que embasava tal pensamento era, por suposto, uma filosofia liberal, conseqüente do “deixa ser, deixa acontecer”. De fato, não há período na história da humanidade de tamanha evolução, principalmente econômica. Por outro lado, a teoria que nascia sob a égide democrática jamais se fez igualitária. Comprovamos não ser desejável deixar as pessoas a sua própria sorte.

O século seguinte foi diferente. Era necessário tratar os desiguais na medida de suas desigualdades. As intenções com o bem estar social se sobrepuseram àquelas de desenvolvimento econômico e, aos poucos, o quadro se inverteu. Mas seu sucesso também manteve relação direta com os cofres públicos e foi minando na mesma medida em que as reservas se esvaíam.

No meio da tensão, encontra-se o Estado. O peso econômico do Estado é muito relevante a ponto da economia política se dedicar a estudar, cientificamente, ou ao menos racionalmente, de maneira sistemática e metódica, qual deve ser o papel ideal de um Estado na organização econômica e social de um país. Sua atuação busca equilibrar o desenvolvimento e a igualdade. As políticas econômicas públicas, ou seja, a forma de atuação do Estado, materializam-se na arrecadação de impostos, na fixação de taxas de conversão e juros, ou mesmo atuando diretamente no mercado. Além disso, sua ação pode se dar por meio de criação de regras de controle. A título de exemplo, vimos as implicações da (falta de) regulação no mercado financeiro, ao longo destes séculos.

A retrospectiva econômica trabalhada no primeiro capítulo nos possibilitou enxergar que a história do desenvolvimento e da igualdade sempre teve um cunho político, o que impede a aplicação de mecanismos puramente econômicos. Pensar estes dois vetores pelos olhos estritamente econômicos nos condiciona à circularidade catastrófica já observada. Lado outro, sendo os vetores fruto da combinação de forças de todos os atores envolvidos, foi necessário olhá-los com outros olhos.

Para tanto, analisamos as duas teorias mais recentes a respeito do tema. Ambas, apresentam o mesmo apreço pela construção do conhecimento histórico pautado pela busca de respostas para, no futuro, equilibrar essa difícil equação posta.

PIKETTY, com uma riqueza de dados jamais vista, impressiona com sua capacidade analítica dos motivos da desigualdade. Destaca, primordialmente, o crescente peso fiscal e orçamentário do poder público e o seu relevante papel econômico. Advoga um controle maior do Estado na arrecadação, sob novos instrumentos, afetando de forma diferente aqueles que tem capacidade contributiva maior.

Observamos que a maioria dos países, sobretudo os pobres e em desenvolvimento, possuem vazamentos e déficits que impossibilitam que somente a sugestão mencionada acima seja suficiente.

Desta forma, é necessário, antes de tudo, repensar as instituições públicas. Esse repensar das instituições não pode, nem deve, se restringir a copiar as instituições de países prósperos. É claro que eles já trilharam o caminho prosperidade e podem servir de referência àqueles que ainda tentam, mas se estes últimos desejam realmente atingir o sucesso, devem dar mais atenção ao que fazem de errado. E os países tem fracassado economicamente devido ao interesse político em manter essa situação de desigualdade e baixo crescimento, que favorece as elites em detrimento do resto da população.

Por fim, analisamos também o Brasil neste contexto. O Brasil, em razão de sua história recente, se encontra em um momento histórico que é difícil determinar se está se livrando de suas instituições extrativistas ou se passamos somente por um momento de crescimento sob as fundações indevidas.

O país experimentou crescimento satisfatório nos últimos 20 anos, o que fez com que se imaginasse ter atingido uma base sólida para atingir o desenvolvimento. Contudo, o quadro vem se alternando no último triênio. Os economistas, em suas análises pragmáticas, justificam a queda vertiginosa da taxa de crescimento brasileira à política macroeconômica adotada recentemente. Mas o fato é que não é só isso. O país passou a adotar uma política de combate à pobreza com o desenvolvimento de programas de assistência.

Além disso, assistimos recentemente vários episódios de corrupção protagonizado por agentes políticos e altos empresários, que compõem a elite do país. Muito se fala no aparelhamento do Estado, que como tal, tem o intuito de favorecer a classe que está no poder. Por outro lado, a quantidade de “figurões” sendo presos é algo a se considerar, pois representa que as leis estão, em certa medida, sendo cumpridas inclusive para a alta sociedade.

Desta forma, é patente que o Brasil ainda não possui instituições políticas e econômicas plenamente inclusivas, mas se o país está no rumo certo para atingi-las, somente a história poderá nos dizer.

REFERÊNCIAS

- ACEMUGLU, Daron e ROBINSON, James. *Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. trad. Cristiana Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- BAUMAN, Zygmunt. *Capitalismo parasitário: e outros temas contemporâneos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2010.
- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento, uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BOURDIEU, Pierre. *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A crise financeira global e depois: um novo capitalismo?* Novos Estudos, CEBRAP, nº. 86, mar./2010
- CARVALHO, Fernando C. de. *Bretton woods aos 60 anos*. Novos Estudos Cebap, São Paulo, n.70, nov.2004.
- CORAZZA, Gentil. *Globalização Financeira – a utopia do mercado e a re-invenção da política*. Economia – Ensaios, Uberlândia, v. 19, n. 02, p. 125-140, 2005a. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2003/artigos/A24.pdf>. Acessado em: 21/10/2014.
- CORRÊA LIMA, Sérgio Mourão. *Análise Jurídica da Economia*. Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro, v. 159/160, 2012.
- DOS SANTOS, Hermes. *Prefácio à edição portuguesa de A Riqueza das Nações*. Volume I, 4ª Edição. Fundação Caloute Gulbenkian: 1999.
- FARIA, José Eduardo. *O Direito na Economia Globalizada*. 1ª ed. 4ª tir. São Paulo: Malheiros, 2002.
- FARIA, José Eduardo. *O Estado e o Direito depois da Crise*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Direito Constitucional e Democracia: Entre a Globalização e o Risco*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.
- FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 5ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2013.
- GADAMER, Hans-Georg. *O problema da consciência histórica*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.
- GALBRAITH, John Kenneth. *O pensamento econômico em perspectiva: uma história crítica*. Trad. Carlos Afonso Malferrari. São Paulo: Pioneira – Editora da Universidade de São Paulo, 1989.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

HABERMAS, Jürgen. *Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío*. Cátedra: Espanha, 1999.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. 14ª ed. São Paulo: Edições Loyola. 2005. p. 140.

HOBBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos O breve século XX*. Trad. Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUNT, E. K. *História do Pensamento Econômico*. Trad. José Ricardo Brandão Azevedo. 7ª ed. Rio de Janeiro: Campos, 1981.

KAKWANI, Nanak e SON, Hyun H. O Balde Furado. Centro Internacional de Pobreza. Nº 15. Junho:2005.
Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/port/IPCOnePager15.pdf>. Acessado em 16/10/2014.

KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. Trad. Mário R. da Cruz. São Paulo: Atlas, 1982.

KEYNES, John Maynard. *O fim do laissez-faire*. In: KEYNES, John Maynard. *Economia*. Org. Tamás Szmrecsányi. Trad. Miriam Moreira Leite. 2ª edição. São Paulo: Ática, 1984.

LAPYDA, Ilan. *A “Financeirização” no capitalismo contemporâneo: Uma discussão das teorias de François Chesnais e David Harvey*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2011.

MALTHUS, Thomas Robert. *Princípios de Economia Política e consideração sobre sua aplicação prática – Ensaio sobre a população*. Trad. Regis de Castro Andrade, Dinah de Abreu Azevedo e Antônio Alves Cury. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MANTOUX, Paul. *The Industrial Revolution in the Eighteen Century*. Nova Iorque, Harcourt: Brace Jovanovich, 1927.

MAZZUCHELLI, Frederico. *A crise em perspectiva: 1929 e 2008*. *Novos Estudos*, CEBRAP, n. 82, p. 57-66, nov./2008.

MONTORO, André Franco. *Estudos de filosofia do direito*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995

MOTA, Leonardo de Araújo. *Capitalismo contemporâneo, desigualdades sociais e a crise de 2008*. *Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional*. Vol. 1. Nº 1, 2013.

NETO, Mario Rubens de Mello; ARAÚJO, Victor Leonardo. *Instabilidade Internacional e Hegemonia: notas sobre a evolução do sistema monetário internacional*. Disponível em http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD208.pdf. Acessado em 19/10/2014.

NOGUEIRA, Vanessa Fabiula Pancioni. *A influência do neoliberalismo na Constituição Federal de 1988, com enfoque nas emendas ao capítulo da “ordem econômica”*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2010.

OLIVEIRA, Giuliano Contento; MAIA, Geraldo; MARIANO, Jefferson. *O sistema de Bretton Woods e a dinâmica do Sistema Monetário Internacional Contemporâneo*. Pesquisa & Debate: São Paulo. Volume 19. Número 2. Pp 195-219.

PIKETTY, Thomas. *O Capital no Século XXI*. Trad. Monica Baumgarten de Bolle. 1ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

RODRIGUES, Daniel Pagliusi. *Limites à responsabilidade pública decorrentes do Estado Social e o advento da responsabilidade social*. São Paulo: Faculdade Presbiteriana Mackenzie, 2008, p. 69.

SAY, Jean-Baptiste. *Tratado de economia política*. Trad. Balthazar Barbosa Filho. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SCAFF, Fernando Facury. *Ordem econômica e social: estudos em homenagem a Ary Brandão de Oliveira*. São Paulo: LTr, 1999.

SMITH, Adam. *Uma Investigação sobre a Natureza e as causas da Riqueza das Nações*. Volume I, 4ª Edição. Fundação Caloute Gulbenkian: 1999.

SOUZA, Washington Peluso Albino. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

TAVARES, André Ramos. *Direito Constitucional Econômico*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.

WILDMANN, Igor Pantuzza. *Da taxa de câmbio como instrumento de política econômica. Poder de compra da moeda vs. pleno emprego: a busca da economicidade na definição da política cambial*. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 2009.