

JOTA

REGULAÇÃO

A MP da Liberdade Econômica e a mão invisível

Medida Provisória 881 pode representar, em nome do laissez faire, uma palpável ameaça

DIOGO R. COUTINHO

28/05/2019 06:02

Atualizado em 28/05/2019 às 08:55



Wall Street, Nova Iorque. Imagem: Pixabay

R
regulação

PARCERIA DE CONTEÚDO

Espaço voltado à análise e proposição de soluções para os sistemas de regulação do país e seu respectivo impacto para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil. Profissionais de diversas áreas –órgãos públicos reguladores, agentes privados regulados e do meio acadêmico– produzirão conteúdo para a página.

Propostas de liberalização, desregulação e privatização da economia foram retomadas no Brasil com grande alarde e entusiasmo. Em sua retórica, o atual ministro da economia chegou a defender, no exterior, que “tudo” seja privatizado – desde o Palácio do Planalto até a casa onde ele próprio vive (passando pelo Banco do Brasil e pela Petrobras). Algumas dessas intenções estão se convertendo em medidas concretas e em direito positivo – em particular, me refiro à chamada “MP da Liberdade Econômica” (MP nº 881/2019).^[1]

Entre outros problemas que contém, a medida provisória parece, em certas passagens, se basear na premissa um tanto ingênua de que estabelecer garantias de livre mercado significa transformar a livre iniciativa em uma espécie de vácuo normativo – mesmo que o texto empregue, vaga e ambigualmente, o palavreado da intervenção “subsidiária”, “mínima” e “excepcional” do Estado sobre o exercício da atividade econômica (art. 2, III).



JOTA PRO PODER

Nesta crise, o papel do Estado é ainda mais crucial para seus negócios. Com as informações e análises do JOTA, as decisões do poder não te surpreendem.

CLIQUE PARA SABER MAIS

+JOTA: Assine o JOTA e não deixe de ler nenhum destaque!

Longe de significar um ambiente livre de regras, a noção de livre iniciativa – que é também entre nós um princípio constitucional – traduz sobretudo a ideia de que o

Estado não deve criar, a não ser por meio de lei, exigências ou limites para as relações e trocas econômicas. Isso está longe de significar absenteísmo, contudo.

A MP, confusa, imprecisa e vaga em diversas passagens – o que é “atividade de “baixo risco”? O que é “regulação abusiva”? – parece ignorar (i) que desregular não é a mesma coisa que desburocratizar procedimentos e exigências formais; (ii) que desregular significa, necessariamente, de alguma forma, re-regular ou regular distintamente (iii) e que a Constituição, mesmo assegurando a livre-iniciativa (art. 170, caput e parágrafo único), não deixou de atribuir ao Estado brasileiro a função de ser agente normativo e regulador da atividade econômica por meio de incentivos, fiscalização e planejamento (art. 174). Vale frisar, quanto a esse último ponto: a Constituição atribui ao Estado brasileiro um papel chave no desenho jurídico e institucional da economia, razão pela qual órgãos diversos e instâncias reguladoras foram criadas. A MP nº 881, não obstante, pode representar, em nome do *laissez faire*, uma palpável ameaça a esse arcabouço que a duras penas vem sendo erguido e que, em vez de fragilizado, deveria ser robustecido tanto em termos de efetividade, quanto no que diz respeito à sua legitimidade democrática.^[2]

“A mão invisível de Adam Smith – a ideia de que mercados livres levam à eficiência como que guiados por forças que não se pode enxergar – é invisível, ao menos em parte, porque ela não está lá”, disse, com certa ironia, o economista Joseph Stiglitz.^[3] Ao fazê-lo, ele quis nos lembrar de que não há um mercado que se possa descrever propriamente como autorregulado, isto é, em um mercado “estado puro”, sem qualquer disciplina governamental. Em qualquer parte e em qualquer época os mercados foram, de alguma forma, moldados e disciplinados por regras e instituições formais e informais, quase sempre aplicadas e criadas por uma autoridade pública – vale dizer, política.

Como explicou Karl Polanyi, mesmo em processos históricos de liberalização econômica (por meio dos quais, supostamente, o Estado passou a se abster de ordenar relações econômicas privadas), o Estado está presente. “O *laissez faire* é planejado, o planejamento, não”, afirmou ele no clássico “A Grande Transformação”. Polanyi apontou o fato de que a desregulamentação de mercados é, por paradoxal que pareça, uma obra deliberada e politicamente motivada do Estado. No capitalismo, o Estado é constitutivo do mercado. Sem um, o outro não existe. Por isso, Polanyi sentenciou: “mercados autoreguláveis são uma rematada utopia”.^[4]

A noção de “intervenção” do Estado, nesse contexto, é tudo menos clara. Além de atribuir ao Estado um lugar exógeno à economia (como se ela pudesse sem ele existir), o que é considerado “intervenção” em um contexto (histórico ou geográfico) pode não sê-lo em outro. Exemplos claros disso seriam a vedação ao trabalho

infantil e a proteção do meio ambiente: hoje poucos países desenvolvidos considerariam que impedir crianças de trabalhar ou restringir atividades econômicas poluentes em relação ao meio ambiente são soluções “intervencionistas”, que restringem o livre mercado de forma indesejável. Mas o exato oposto disso se passava no final do século XIX e no início do século XX, quando crianças de seis anos de idade trabalhavam até 19 horas nas fábricas da revolução industrial e o meio ambiente era sacrificado indiscriminadamente sem quaisquer restrições significativas.

Além disso, a forma como se mede a intervenção do Estado na economia faz grande diferença: não é suficiente, em outras palavras, que se diga que uma dada sociedade ou país tem um Estado “mais intervencionista” que outro porque seu poder público possui uma fatia relativamente grande dos meios de produção em suas mãos. A propriedade pública – medida, em geral, de acordo com a proporção de PIB detida pelo setor público – não é a única referência para se medir o *quantum* de presença estatal há na economia.^[5]

Há diversas outras maneiras de se mensurar o “tamanho” do Estado, incluindo as formas de utilização do sistema tributário, do gasto público, de medidas e instituições regulatórias, o grau de influência do governo na capacidade de prover crédito, além de inúmeros canais informais de influência sobre o setor privado. Ha-Joon Chang, da Universidade de Cambridge, se refere, a propósito disso, ao caso dos EUA: apesar de sua retórica de *laissez-faire*, o país tem (e sempre teve) um Estado altamente “intervencionista” na economia, nos campos da defesa e indústria militar, pesquisa e desenvolvimento, aviação civil, energia, comunicações, entre vários outros.^[6]

Outra crítica ao senso comum liberal pode ser feita à ideia liberal de “falhas de mercado”, segundo a qual a ação corretiva e suplementar do Estado almeja criar condições de concorrência entre agentes econômicos. “O que se deve esperar de um mercado ideal, de concorrência perfeita?”, indaga Chang. Para muitos, a geração de desigualdade de renda, riqueza e oportunidades é uma falha de mercado grave, mas para outros não, dado que não faz sentido esperar que um mercado opere uma distribuição equitativa, promovendo justiça social.

O mesmo pode ser dito do grau de rivalidade nos mercados: para os economistas liberais, abstraindo a presença de economias de escala, os oligopólios constituem uma falha a ser sanada pela aplicação das leis antitruste, mas para as teorias marxista e schumpeteriana, não, uma vez que são efeito inevitável (e em alguns casos condição de existência) de uma economia dinâmica movida pela inovação tecnológica.

Ou seja, a noção de falha de mercado não é unívoca, consensual ou transcendente, uma vez que varia histórica e politicamente.

Além disso, o problema de se aceitar a primazia dos mercados é que ela sugere que o Estado e outras instituições reguladoras sejam vistas como “substitutos artificiais” criados pelo homem (como se o mercado não o fosse), que surgem apenas *depois* das falhas de mercado terem se tornado insuportáveis, não antes.

Talvez a mais contundente crítica às visões liberais que se fixam na quimera da mão invisível resida na premissa de que a política distorce e corrompe o sistema de mercado. Para fazer frente a esse suposto problema, certas míopes visões “despolitizam” a economia e reduzem ao máximo as margens de discricionariedade nas políticas públicas e regulatórias.

O maior problema da despolitização da economia consiste no fato de que, em geral, ela é advogada como um argumento contrário à ação daninha de políticos corruptos e dos detentores de grande poder econômico, em defesa do povo. Mas, na prática, serve apenas para, como cortina de fumaça, enfraquecer ainda mais os desprivilegiados em seus pleitos de mudança das políticas. Ou seja, a despolitização da economia enfraquece a democracia.^[7] Isso não significa, de outro lado, que uma certa dose de despolitização da alocação de recursos não seja desejável, ressalva Chang. O que não se pode supor, sintetiza, é que de fato exista algum tipo de processo de formação de preços totalmente “livre” da política.^[8]

Por isso, em suma, fatores políticos não podem ser isolados da vida econômica, de modo que perde o sentido enxergar primazia nas transações de mercado tidas como “naturais” em detrimento da ação “artificial” do Estado na economia.

Avançar sobre as múltiplas formas de coordenação e regulação entre Estado e mercado, por isso, é preferível a se adotar a falsa dicotomia Estado *versus* mercados,

mas, sobretudo, significa uma importante e ainda pouco explorada agenda de pesquisa acadêmica e de gestão pública.

A regulação do capitalismo não é uma escolha binária de tudo ou nada; o que varia é sua intensidade e os instrumentos (bem como seu emprego combinado) de que ela dispõe para alcançar as finalidades politicamente almejadas. A regulação varia, ainda, em termos de legitimidade democrática, na medida em que pode estar, em termos de formulação e implementação, mais ou menos sujeita a processos de deliberação dos quais participam (ou não) e são ouvidos atores ou grupos representativos dos múltiplos interesses, projetos e agendas em dada sociedade.

[1] Sobre privatizações escrevi, nesta mesma coluna, este texto:

<https://www.jota.info/tributos-e-empresas/regulacao/o-paradoxo-da-privatizacao-19022019>

[2] Sobre essa Medida Provisória escreverei, com colegas mais, detidamente.

[3] <https://www.theguardian.com/education/2002/dec/20/highereducation.uk1>

[4] “While laissez-faire economy was the product of deliberate State action, subsequent restrictions on laissez-faire started in a spontaneous way. Laissez-faire was planned; planning was not”. Ainda: “our thesis is that the idea of a self-adjusting market implied a stark Utopia”. Polanyi, K. *The Great Transformation – The Political and economic Origins of Our Time*, Beacon Press (2001[1944]), pp. 147 e 3, respectivamente. Polanyi foi precursor do argumento segundo o qual não apenas os mercados não são as únicas formas institucionais existentes na história econômica, como, ainda, nem todos os mercados são equiparáveis às chamadas economias de mercado (mercados autorreguláveis, como ele os denominava).

[5] Cf. Ha-Joon Chang, “The Market, the State and Institutions”, in Ha-Joon Chang (org.), *Rethinking Development Economics*, London: Anthem Press, 2003, pp. 51–57.

[6] *Idem*.

[7] Ha-Joon Chang, “An Institutional Perspective on the Role of the State: Towards an Institutional Political Economy”, p. 18.

[8] *Idem.*

DIOGO R. COUTINHO – Professor de Direito Econômico da USP