

CARLOS PORTUGAL GOUVÊA

Professor Doutor de Direito Comercial da Universidade de São Paulo (USP) e Doutor em Direito pela Universidade de Harvard (S.J.D., 2008). Foi bolsista da Comissão Fulbright para os programas de Mestrado e Doutorado na Faculdade de Direito de Harvard e foi assistente de ensino na Faculdade de Direito de Harvard e no Departamento de Ciência Política da Universidade de Harvard. É sócio do PGLaw e admitido como advogado pela Ordem dos Advogados do Brasil, Seção São Paulo, e pela Corte Suprema do Estado de Nova Iorque, Estados Unidos da América. É membro do conselho da Comissão Fulbright do Brasil e Vice-presidente da Comissão de Mercado de Capitais e Governança Corporativa da OAB-SP. Foi membro do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional do Ministério da Economia entre 2015 e 2018.

ANÁLISE DOS CUSTOS DA DESIGUALDADE

EFEITOS INSTITUCIONAIS DO CÍRCULO VICIOSO DE DESIGUALDADE E CORRUPÇÃO

Editora Quartier Latin do Brasil
São Paulo, outono de 2021
quartierlatin@quartierlatin.art.br

CARLOS PORTUGAL GOUVÊA

Análise dos Custos da Desigualdade:

Efeitos Institucionais do Círculo Vicioso de Desigualdade e Corrupção

São Paulo: Quartier Latin, 2021.

ISBN 978-65-5575-052-2

1. Desigualdade. 2. Teoria Institucional. 3. Corrupção. 4. Poder. I. Título

Editor

Vinicius Vicira

Produção editorial

José Ubiratan Ferraz Bueno

Diagramação

Anderson dos Santos Pinto

Revisão gramatical

Studio Quartier

Capa

Haydee Murgel

EDITORA QUARTIER LATIN DO BRASIL

Rua General Flores, 508

Bom Retiro – São Paulo

CEP 01129-010

Telefones: +55 11 3222-2423; +55 11 3222-2815;

Whatsapp: +55 11 9 9431 1922

Email: quartierlatin@globo.com

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfilmicos, fotograficos, reprográficos, fonográficos, videográficos. Vedada a memorização e/ou a recuperação total ou parcial, bem como a inclusão de qualquer parte desta obra em qualquer sistema de processamento de dados. Essas proibições aplicam-se também às características gráficas da obra e à sua editoração. A violação dos direitos autorais é punível como crime (art. 184 e parágrafos do Código Penal), com pena de prisão e multa, busca e apreensão e indenizações diversas (arts. 101 a 110 da Lei 9.610, de 19.02.1998, Lei dos Direitos Autorais).

2. O SEGUNDO MOVIMENTO DA TEORIA INSTITUCIONAL

2.1. TRANSIÇÃO OU PERDA? TEORIA INSTITUCIONAL DA DÉCADA DE 1930 À DÉCADA DE 1970

Certos eventos históricos podem lançar luz sobre os motivos pelos quais a nova geração de pensadores institucionais seguiu determinadas abordagens dos primeiros institucionalistas, enquanto outros argumentos foram desconsiderados. A partir da análise da ascensão e queda do prestígio de certas teorias econômicas no período que vai do final da Grande Depressão até a consolidação da Guerra Fria, buscar-se-á explicar porque o foco na desigualdade econômica da primeira geração da teoria institucional foi esquecido.

A teoria institucional perdeu seu prestígio no pensamento econômico e jurídico no período entre as décadas de 1930 e 1960, tanto nos Estados Unidos como na Europa. Tendo perdido influência no centro do capitalismo, sobreviveu por mais algum tempo na periferia, através de teorias do desenvolvimento econômico, particularmente em relação a processos de descolonização e desocupação após a 2ª Guerra Mundial. Por que isso aconteceu? Este trabalho propõe três motivos, os quais serão detalhados a seguir.

Primeiro, a teoria institucional, tanto na tradição norte-americana como na austríaca, desconsiderou os aspectos políticos do desenvolvimento institucional, concentrando-se nas esferas do poder econômico, cultural e jurídico. Assim sendo, estava mal preparada para discutir os desafios ao liberalismo político apresentados com a ascensão do totalitarismo.

Segundo, os problemas da Grande Depressão e da reconstrução da Europa exigiram soluções simples para problemas de curto prazo, reduzindo a influência de teorias fundamentadas em abordagens metodológicas rígidas e focadas em efeitos a longo prazo de políticas e instituições, como as teorias neoclássica e institucionalista.

Terceiro, a teoria institucional, com sua ênfase nas conexões entre questões econômicas, jurídicas e culturais, foi válida para orientar o processo de descolonização e desocupação após a 2ª Guerra Mundial, não obstante sua perda gradual de prestígio nas economias centrais. A maioria dos países em desenvolvimento não partilhava da estrutura jurídica dos países ocidentais, o que viria a prejudicar as relações econômicas após o final da dominação política.

Essas três razões da marginalização do pensamento institucional serão descritas antes da exposição acerca de como tais efeitos definiram a estrutura intelectual do segundo movimento da teoria institucional.

2.1.1. A PRIMEIRA RAZÃO DA MARGINALIZAÇÃO: RECONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA

Em relação à primeira razão da marginalização do pensamento institucional, foi mencionado anteriormente que, desde Veblen, a esfera política foi desconsiderada pelos institucionalistas. Instituições políticas não eram objeto de crítica ou elogio. Eles não contestavam as instituições ligadas ao liberalismo político, mas tampouco explicavam se essas instituições eram ou não relevantes para o objetivo de alcançar mais igualdade econômica e flexibilidade nas sociedades capitalistas modernas. E isso não porque pensassem que as instituições da democracia liberal eram irrelevantes e que a liberdade econômica poderia ser atingida sem elas. Na verdade, eles apenas viam essas instituições como garantidas, já que, ao tempo em que escreviam, as democracias liberais não estavam sob ameaça e nem eram identificadas como as fontes principais de distorções no poder de negociação dos atores econômicos.

Todavia, o aparecimento dos regimes totalitários e a restrição da democracia liberal a uns poucos países antes do fim da 2ª Guerra Mundial colocou essa questão no primeiro plano do debate público. Particularmente após o final da guerra, o principal ideal institucional nos Estados Unidos e na Europa ocidental era a reconstrução, não apenas física, mas também moral e institucional. Essa reconstrução institucional tinha uma direção ideológica maior: o renascimento da democracia liberal em articulação com o capitalismo contemporâneo.

Articular ideais de uma esfera cultural baseada em direitos individuais¹¹⁰, uma esfera econômica fundamentada no livre mercado¹¹¹ e uma esfera política que sustentasse políticas de bem-estar social¹¹² não foi uma tarefa fácil. Esse esforço atraiu os mais influentes filósofos da segunda metade do século passado, seguindo um padrão de tentar apresentar uma dessas perspectivas (direitos

110 Cf. ARENDT, Hannah. *The Origins of Totalitarianism*. 2ª ed. New York: Meridian, 1958 e HABERMAS, Jürgen. *Legitimation Crisis*. Cambridge: Polity, 1988.

111 Cf. HAYEK, Friedrich August von. *The Road to Serfdom*, cit. e NOZICK, Robert. *Anarchy, State, and Utopia*, cit.

112 Cf. RAWLS, John. *A Theory of Justice*, cit. e DWORKIN, Ronald. *Taking Rights Seriously*, Cambridge: Harvard University, 1977.

individuais, políticas de bem-estar social ou livre mercado) como superior às demais frente aos desafios de justificar as contradições internas das sociedades liberais do Ocidente. Em todo caso, a teoria institucional foi deixada de lado no debate a respeito da “reconstrução” democrática.

2.1.2. A SEGUNDA RAZÃO DA MARGINALIZAÇÃO: A NECESSIDADE DE SOLUÇÕES DE CURTO PRAZO

A segunda razão do abandono do pensamento institucional na década de 1930 foram as necessidades prementes da Grande Depressão e, posteriormente, da reconstrução econômica da Europa ocidental. As exigências políticas de respostas rápidas às crises econômicas aumentaram o prestígio de teorias aptas a justificar o uso imediato dos recursos governamentais disponíveis. Assim, as abordagens teóricas centradas em identificar fatores de desenvolvimento econômico a longo prazo foram colocadas de lado. Entre elas, é possível posicionar as duas teorias que competiam pela hegemonia no pensamento econômico até então: as teorias institucionalista e neoclássica. Os institucionalistas preocupavam-se com os efeitos das instituições jurídicas e culturais sobre o desenvolvimento econômico. As teorias neoclássicas também se preocupavam em identificar padrões gerais de comportamento de mercado, propondo que tais mecanismos deveriam ser protegidos da interferência do governo, sob risco de gerarem futuras crises econômicas.

Ambas as abordagens econômicas foram obscurecidas pelo keynesianismo. Keynes apresentou uma justificativa para a intervenção governamental durante recessões econômicas, argumentando que os ciclos econômicos são um padrão do capitalismo e que o governo não só deveria agir como uma força anticíclica, como isso seria sua própria fonte de legitimidade no que se refere à sua capacidade de tributação¹¹³.

De tal forma, Keynes não apenas apresentou uma justificativa para a tarefa que buscava realizar – combater o desemprego e estimular o consumo –, como também forneceu um poderoso argumento retórico, na medida em que complicadas análises econômicas poderiam ser resumidas num argumento cíclico muito similar a ideias já presentes no subconsciente das sociedades ocidentais. A concepção do Estado operando como um agente anticíclico em recessões econômicas faz referência a uma passagem bíblica muito conhecida.

113 Cf. KEYNES, John Maynard. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Macmillan, 1936.

No Gênesis, José interpretou sonhos do faraó do Egito como uma mensagem de Deus dizendo que haveria sete anos de fartura e sete anos de fome. O faraó deveria então selecionar um homem sábio e com discernimento que taxaria a produção de grãos nos anos bons num quinto. Essa seria a reserva para os anos ruins¹¹⁴.

Com essa argumentação, Keynes atendeu às exigências da opinião pública, apresentando uma resposta retórica à Grande Depressão¹¹⁵. Keynes também conseguiu articular políticas que não contestavam a teoria que ele tinha desenvolvido anteriormente, justificando a desigualdade econômica como necessária para concentrar capital nas mãos de empreendedores ambiciosos, o que era, em sua opinião, a “principal justificativa do sistema capitalista”¹¹⁶.

114 Vide Gênesis 41, 25-36.

115 Keynes claramente adiantou alguns argumentos de sua *Teoria geral* no anterior *Ensaio sobre persuasão*. Se seus argumentos econômicos são menos claros nesse trabalho prévio, a retórica profética está em sua melhor versão. Na Grande Depressão, ele escreveu: “The world has been slow to realize that we are living this year in the shadow of one of the greatest economic catastrophes of modern history. But now the man in the street has become aware of what is happening... He begins to doubt the future. Is he now awakening from a pleasant dream to face the darkness of facts? Or dropping off into a nightmare which will pass away? He should not be doubtful. The other is not a dream. This is a nightmare, which will pass away with the morning. For the resources of Nature and men’s devices are just as fertile and productive as they were” (“[o] mundo tem demorado para perceber que estamos vivendo este ano à sombra de uma das maiores catástrofes econômicas da história moderna. Mas agora o homem do povo está tomando consciência do que está acontecendo... Ele começa a duvidar do futuro. Será que ele está acordando de um sonho prazeroso para encarar a escuridão dos fatos? Ou caindo num pesadelo que passará? Ele não deveria ter dúvida. O outro não é um sonho. Isso é um pesadelo que irá embora com a manhã. Porque os recursos da natureza e os instrumentos dos homens são tão férteis e produtivos como eram”). Cf. KEYNES, John Maynard. *Essays in Persuasion*. London: Macmillan, 1931, p. 135.

116 “Europe was so organized socially and economically as to secure the maximum accumulation of capital. While there was some continuous improvement in the daily conditions of the life of the mass of the population, Society was so framed as to throw a great part of increased income into the control of the class least likely to consume it. The new rich of the nineteenth century were not brought up to large expenditures, and preferred the power which investment gave them to the pleasures of immediate consumption. In fact, it was precisely the inequality of the distribution of wealth which made possible those vast accumulations of fixed wealth and of capital improvement which distinguished that age from the others. Herein lay, in fact, the main justification of the Capitalist System” (“[a] Europa estava organizada social e economicamente de forma a assegurar o máximo de acumulação de capital. Ao mesmo tempo que havia alguma melhoria contínua nas condições diárias da vida da massa da população, a sociedade estava estruturada para lançar a maior parte do aumento da renda sob o controle da classe com a menor probabilidade de consumi-la. Os novos ricos do século XIX não estavam talhados para grandes gastos, e preferiam o poder que o investimento lhes dava aos prazeres do consumo imediato. De fato, foi precisamente a desigualdade da distribuição de riqueza que tomou possível aquela vasta acumulação de riqueza fixa e incremento do capital que distinguiu aquela época das outras. Aí reside a principal justificativa do sistema capitalista”). Cf. KEYNES, John Maynard. *The Economic Consequences of the Peace*. New York: Harcourt, 1920, p. 18-19. Esse argumento foi parcialmente incorporado por John Rawls em sua *Teoria da justiça*. Cf. *A Theory of Justice*, cit., p. 263-264.

Por esses meios, a economia keynesiana marginalizava tanto a teoria institucional como a economia neoclássica. Em relação à teoria institucional, alguns argumentam que esta foi marginalizada porque Keynes forneceu respostas às questões levantadas pelos institucionalistas usando uma metodologia rejeitada pelos primeiros institucionalistas: o raciocínio econômico abstrato. Isso teria feito com que a abordagem institucionalista baseada na análise histórica do desenvolvimento institucional perdesse seu apelo¹¹⁷. Contudo, a economia keynesiana também marginalizou a economia neoclássica, a qual estava fortemente fundamentada num modelo econômico abstrato.

De fato, do ponto de vista metodológico, o objetivo de Keynes era superar todo o pensamento econômico clássico, baseado na microeconomia, para introduzir o estudo do comportamento de grandes agregados macroeconômicos. Mas também era seu objetivo trabalhar dentro da tradição da teoria econômica e jurídica clássica, melhorando-a sem necessariamente romper com a sua estrutura intelectual. Nesse sentido, do ponto de vista metodológico, Keynes estava criticando a economia neoclássica e, ao mesmo tempo, respondendo à tentativa institucionalista de romper com a tradição clássica e fundar uma nova estrutura intelectual para a análise econômica.

No entanto, se Keynes teve sucesso em ofuscar a economia institucional e a neoclássica, isso não se deveu aos valores intrínsecos dessa nova metodologia, mas ao fato de ter conseguido articular dois objetivos aparentemente contraditórios. O primeiro objetivo era encontrar uma justificativa para a intervenção governamental baseada nos valores liberais ocidentais. O segundo era justificar a distribuição de riqueza subjacente e oferecer uma política alternativa que não colocasse o sistema de direitos reais em risco, resguardando uma percepção tradicional sobre o regime da propriedade privada.

Efetivamente abraçando tais contradições, Keynes levou outras teorias econômicas ao esquecimento. Sua abordagem foi a de apresentar soluções de execução rápida disfarçadas de teoria analítica. Ele desprezava o pragmatismo filosófico, mas o adotou a fim de tornar seu próprio argumento aceitável nas sociedades liberais, historicamente temerosas do intervencionismo governamental. Assim, conseguiu influenciar a política econômica e a teoria jurídica mais que qualquer outro economista no século passado; todavia, sua abordagem não oferece orientação em relação aos problemas econômi-

cos da atualidade. Agora que a inflação e as crises sistemáticas não estão mais em primeiro plano, os custos da desigualdade continuam a se acumular, como resultado da integração global das economias. Examinando novamente sua teoria, o pragmático Keynes concordaria que, a longo prazo, estamos sempre errados.

2.1.3. A TERCEIRA RAZÃO DA MARGINALIZAÇÃO: O MEDO DE REFORMAS RELATIVAS À PROPRIEDADE

O keynesianismo posicionou artificialmente a abordagem institucionalista, com base em preocupações com a desigualdade econômica e reivindicações de reforma na disciplina jurídica da propriedade e dos contratos, num extremo político radical. Por essa razão, muitos economistas e juristas institucionais foram estigmatizados como socialistas por concentrarem-se na desigualdade econômica.

Keynes propositadamente não discutiu o papel das instituições jurídicas em sua *Teoria geral*, não porque ignorasse sua importância, mas porque sua abordagem era precisamente não questionar os mecanismos de distribuição de renda que aumentaram a desigualdade econômica nas décadas anteriores à Grande Depressão, mas abordar os efeitos das crises sem alterar sua estrutura básica. Ele avaliou o sistema financeiro e o mercado de valores mobiliários sem considerar as regras estruturais que afetavam a distribuição do poder de negociação nessas instituições. E seu foco na macroeconomia levou o pensamento econômico a dissociar-se ainda mais das instituições da propriedade e dos contratos, o que afetou diretamente as relações microeconômicas.

Após o final da 2ª Guerra Mundial, mesmo considerando-se que a maioria dos efeitos da Grande Depressão já haviam sido enfrentados, as más recordações aumentavam o medo da expansão do socialismo nas poucas democracias liberais remanescentes. Qualquer consideração a respeito da reforma de estruturas de propriedade era uma ameaça, ainda que o propósito fosse unicamente aumentar a eficiência da produção. Contudo, em países sendo desocupados pelas democracias liberais ocidentais após a guerra, longe da influência da opinião pública de economias capitalistas centrais, reformas nos sistemas de propriedade privada foram implementadas. Os exemplos mais conhecidos são as políticas antitruste implementadas na Alemanha e a reforma agrária e societária no Japão. No início da Guerra Fria, a teoria institu-

cional manteve sua influência nos processos de descolonização da África e da Ásia, porque seu foco nos aspectos culturais subjacentes à atividade econômica era valioso no entendimento das sociedades não ocidentais¹¹⁸. Conforme a Guerra Fria se intensificava, a preocupação central da primeira teoria institucional (a articulação da igualdade econômica com a flexibilidade institucional para desencadear forças produtivas numa economia de mercado) foi relegada às margens do debate público.

2.2. DO ESQUECIMENTO AO CONSENSO: A TEORIA INSTITUCIONAL DA DÉCADA DE 1970 À DÉCADA DE 1990

A ascensão do segundo movimento da teoria institucional ao centro dos debates econômicos e jurídicos está fortemente ligada ao início e final da Guerra Fria. Se o primeiro movimento começou com a crítica a certos conceitos jurídicos que eram fundamentais para a teoria econômica, o segundo movimento partiu da defesa do livre mercado e assumiu como sua maior tarefa a identificação das instituições jurídicas básicas necessárias à sua operação.

O ambiente político e econômico por trás do primeiro movimento institucionalista foi o momento subsequente à expansão industrial nos Estados Unidos e na Europa, e um certo consenso entre pensadores progressistas e conservadores de que as instituições jurídicas clássicas não eram mais apropriadas para lidar com uma acumulação de riqueza sem precedentes históricos.

Os institucionalistas progressistas não se esforçavam para substituir o mercado por alguma outra coisa, mas para radicalizar a concorrência e a vitalidade empresarial por meio da criação de oportunidades para grupos excluídos do acesso ao capital produtivo. Os institucionalistas conservadores, por sua vez, concentravam seus esforços nos mecanismos para garantir o aumento contínuo do capital produtivo, desconsiderando questões distributivas. Mas o debate político subjacente ao debate intelectual era ameno, e não era fácil separar os pensadores institucionais conservadores dos progressistas. Após a 2ª Guerra Mundial, porém, o ambiente político ficou longe de ser ameno. A ambiguidade política dos primeiros institucionalistas levantou dúvidas nos “mundos” comunista e capitalista, pois era importante escolher um lado.

118 Cf. MYRDAL, Gunnar. *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*. New York: Pantheon, 1968.

Gradualmente, durante a segunda metade do último século, o keynesianismo e as políticas de bem-estar social começaram a demonstrar sua incapacidade para resolver problemas que preocupavam tanto os pensadores neoclássicos quanto os primeiros institucionalistas. Tais políticas restauraram as condições econômicas ao estado anterior à Grande Depressão, mas não lidaram com os problemas de distribuição de riqueza que afligiam os primeiros institucionalistas. Ademais, a inflação e o endividamento público começaram a crescer, demonstrando que a macroeconomia não era muito superior à microeconomia como meio de impedir as crises econômicas.

O prestígio dos pensadores neoclássicos e institucionalistas voltou a crescer, porquanto suas teorias já estavam prontas para a tarefa de identificar inconsistências nas políticas implementadas com base no keynesianismo. Porém, entre os institucionalistas, o prestígio estava garantido apenas para aqueles que se posicionaram contra o socialismo. Se a principal preocupação dos primeiros institucionalistas foi o equilíbrio entre a flexibilidade e a equidade do sistema econômico e jurídico, o novo movimento do pensamento institucional, que começou a ganhar prestígio perto do final do último século, tinha como alvo apenas o problema da flexibilidade. Preocupações a respeito do outro lado da equação institucionalista, o da desigualdade econômica, eram mantidas à margem por parecerem demasiado próximas do socialismo.

A teoria institucional envolveu-se no processo de desregulação nas décadas de 1970 e 1980 em muitas economias capitalistas centrais, participando da desconstrução do Estado de bem-estar social resultante das políticas keynesianas. Contudo, seu ápice foi alcançado pouco antes do fim da Guerra Fria, no processo de abertura de economias fechadas na Europa ocidental e América Latina. Por trás do “Consenso de Washington” havia também um “consenso institucionalista”. A teoria institucional proveu ao processo de transição um plano das instituições básicas necessárias para a operação de livres mercados. Houve um consenso no sentido de que essas instituições eram a propriedade privada, os direitos contratuais e a transparência governamental.

Nas seções seguintes, será descrito o desenvolvimento dessa ideia, desde sua germinação no ostracismo até seu florescimento num consenso político global dotado de uma força sem precedentes. Em segundo plano, serão expostos os argumentos intelectuais usados para justificar a marginalização das preocupações com a desigualdade econômica, no intuito de demonstrar os motivos do colapso contemporâneo do referido consenso.