

REGRA DO EQUILÍBRIO E ECONOMIA DE MERCADO

Gabriel Pithan Daudt*

1. Introdução – Regra do Equilíbrio: Individual X Coletivo
2. O Equilíbrio e o Estado
3. Estado, Sustentação do Mercado e Concentração de Renda
4. Considerações Finais

* Procurador do Estado do Rio Grande do Sul.



1. INTRODUÇÃO – REGRA DO EQUILÍBRIO: INDIVIDUAL X COLETIVO

Washington Peluso Albino de Souza, em sua obra “Primeiras Linhas de Direito Econômico”, definiu diversas regras de Direito Econômico, como a regra da subsidiariedade, da recompensa, da liberdade de ação, da equivalência, da primazia da realidade social e do interesse social. O presente estudo tem por objetivo dar especial atenção à denominada regra do equilíbrio.

Nas palavras do autor acima citado, a regra do equilíbrio poderia ser assim enunciada: “*Para toda relação de Direito Econômico há sempre um ‘ponto de equilíbrio’, ou uma ‘zona de equilíbrio’, que traduz a mais justa ponderação dos interesses individuais e sociais postos em confronto ante os fundamentos econômicos da ideologia adotada*”¹.

A contraposição entre as pretensões individuais e sociais é um problema que o homem enfrenta desde quando é homem: a contradição do individual com o coletivo. Este é um dos paradoxos da existência humana que consiste em conciliar a existência individual com a existência em grupo.

Os interesses particulares e coletivos, ao mesmo tempo, se realizam e se contrapõem. Realizam-se, porque tanto o indivíduo tem proveito da vida em coletividade, assim como o coletivo se beneficia dos caracteres individuais dos membros de uma sociedade. Contrapõem-se, porque existem situações de conflito inconciliáveis entre o individual e coletivo. Uma das situações que melhor representa este paradoxo é o exemplo de uma indústria altamente poluidora. Ao mesmo tempo em que a comunidade local se beneficia com os empregos e a riqueza gerada pela empresa, é ela, lentamente (ou nem tanto) envenenada.

O individual e o coletivo são conceitos vagos dentro de uma sociedade, pois variam muitas vezes conforme a situação concreta. Estão muito mais ligados a uma contraposição entre interesses mais ou menos abrangentes, à luta de pequenos grupos contra grandes grupos², ou até mesmo, à contraposição entre “valores sociais” – dirigidos a assegurar a dignidade da pessoa humana – e “valores individuais” – representados pela defesa de interesses mercadológicos.

Importante destacar, porém, que a classificação das causas sociais como interesses nobres e das pretensões singulares como aspirações mesquinhas não é um critério válido, além de, inúmeras vezes, equivocado.

¹ “Primeiras Linhas de Direito Econômico” - pág. 132

² “En la filosofía política el colectivismo se opone frecuentemente al individualismo, oposición sin duda vaga donde no se tienen en cuenta uno de los términos y que designa habitualmente una actitud política acerca de los valores más estimables dentro de una sociedad.” - MORA, José Ferrater: *Diccionario de Filosofía* – Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 5ª Edição, 1969, Tomo, pág. 308.

2. O EQUILÍBRIO E O ESTADO

Entre os aspectos individual e coletivo de uma sociedade, existe um terceiro personagem que é, ao mesmo tempo, árbitro e partícipe. Tal função é desempenhada pelo Estado, ao qual incumbe a tarefa de garantir o “ponto de equilíbrio” entre os interesses sociais e econômicos, ou seja, de assegurar, no campo do Direito Econômico, a observância da regra do equilíbrio³.

Incumbe, inicialmente, indagar o que significa esse equilíbrio entre o individual e o coletivo no plano econômico. Poder-se-ia afirmar que o ponto de equilíbrio entre o individual e o coletivo é dado por um juízo axiológico entre a liberdade e a igualdade. No entanto, a redução da questão à ponderação entre tais valores empobrece a discussão. Existem, na realidade, diversos outros elementos a serem combinados, como o direito à vida, saúde, educação, preservação do meio-ambiente, regulação das relações de trabalho, ou seja, consectários do princípio da dignidade da pessoa humana.

No século XX, existiram dois métodos que tiveram por fim dar uma resposta estatal à contraposição entre o individual e social: o *Welfare State*⁴ e a experiência socialista. Ambos, com suas particularidades, não obtiveram respostas satisfatórias ou viáveis. O *Welfare State* não conseguiu resistir às pressões econômicas que exigiam do Estado um papel menos participativo na economia. Já a experiência socialista trouxe a demonstração de que a liberdade individual é um valor essencial à organização da sociedade, por estar ligado à condição humana.

A experiência do *Welfare State*, em muitos países que se propuseram a seguir sua linha, não chegou ao seu ápice, eis que não se obteve uma total ou, ao menos, desejável, igualdade de oportunidades. Em outros, não vai muito além de uma experiência programática, como é o caso do Brasil⁵.

³ Segundo Norberto Bobbio, “as relações do indivíduo com a sociedade são vistas pelo liberalismo e pela democracia de modo diversos” (*Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 5ª Edição, 1994, pág. 47). Desse modo, a opção pelo Estado Democrático de Direito feita pela Constituição Federal dá uma conotação específica às relações entre o individual coletivo, tendo como princípios os valores sociais do trabalho, a livre iniciativa, entre outros elementos, como é o caso da função social da propriedade. Neste sentido: SCOTT, Paulo Henrique Rocha: *Direito Constitucional Econômico – Estado e Normalização da Economia* – Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 2000, pág. 33.

⁴ O *Welfare State* ou “Estado Social” não deixa de ser um reflexo, nos países capitalistas da própria experiência marxista. “Os influxos da ideologia socialista tiveram tamanha repercussão sobre o sistema econômico dos países de estrutura econômica capitalista que acabou se tornando a principal causa do surgimento de um novo perfil de organização sócio-econômica estatal: o Estado Social.” (SCOTT, Paulo Henrique Rocha: *Direito Constitucional Econômico – Estado e Normalização da Economia* – Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 2000, pág. 53).

⁵ “O postulado do Estado social – mesmo para aqueles países que, como o Brasil, não conseguiram implantar as condições básicas da sua realização – é tido como uma espécie de *mandado constitucional* para que o legislador não fuja dos problemas sociais e crie – ou ao menos propicie as condições necessárias para tanto – uma ordem socioeconômica justa” (SCOTT, Paulo Henrique Rocha – ob. cit., págs. 62/63).

3. ESTADO, SUSTENTAÇÃO DO MERCADO E CONCENTRAÇÃO DE RENDA

Muitos concordam que uma das funções primordiais do Estado é a formação de políticas públicas com o fim de promover condições intrínsecas e extrínsecas para que exista igualdade de oportunidade entre os cidadãos e a economia possa, por si só, evoluir. Em tese, prega-se a redução da atividade estatal aos serviços públicos, com a constante disseminação de políticas de privatização, rejeitando-se sua interferência na economia. A prática, porém, demonstra que os Estados nacionais estão, cada vez mais, empenhados em dar sustentação à economia, passando a fazer políticas sociais apenas quando possível.

Tais sintomas são reflexo direto da transnacionalização das grandes corporações, as quais desfrutam da imensa liberdade da transferência de valores no mercado internacional. Nas palavras do Prof. Dinizar Becker⁶, “*por esse caminho, da ‘Modernização Conservadora’, chega-se à crescente transnacionalização dos espaços econômicos nacionais. Assim, rompem-se devagar e decididamente os limites fronteiriços ao capital financeiro, o qual passa a ter o mundo enquanto espaço, para sua valorização. Isso quer dizer que o capital financeiro, em geral, abre espaço para sua valorização mundial. (...) Em conseqüência, os Estados nacionais acabam impotentes, não conseguindo executar sua própria política monetária, pressionados pelas gigantescas dimensões dos mercados financeiros privados, cujo caráter e poder especulativo aniquilam, ou tornam ineficientes grande parte dos instrumentos da política econômica tradicional (inclusive os da política monetária)*”.

Segundo José Eduardo Faria, “*à medida que o processo decisório foi sendo transnacionalizado, as decisões políticas tornaram-se crescentemente condicionadas por equilíbrios macroeconômicos que passaram a representar, mais do que um simples indicador, um efetivo princípio normativo responsável pelo estabelecimento de determinados limites às intervenções reguladoras e disciplinadoras dos governos. Sua autonomia decisória, como conseqüência, tornou-se progressivamente vulnerável a opções feitas em outros lugares, sobre as quais dirigentes, legisladores e magistrados têm reduzida capacidade de pressão e influência*”⁷.

Os efeitos negativos da transnacionalização, evidentemente, são sentidos de forma mais acentuada naqueles países com nível menor de desenvolvimento. As palavras de Eduardo Galeano sobre o tema são pertinentes:

⁶ “Os (Des)Caminhos do Desenvolvimento Contemporâneo: competitividade, sustentabilidade, flexibilidade”.

⁷ *Direitos humanos e globalização econômica: notas para uma discussão* - “O Mundo da Saúde” - São Paulo, ano 22, v. 22, nº 2, mar/abr 1998.

“Os países pobres estão metidos até o pescoço no concurso universal de boa conduta, para ver quem oferece salários mais raquíticos e mais liberdade para envenenar o meio ambiente. Os países competem, entre si, corpo a corpo, para seduzir as grandes empresas multinacionais. As melhores condições para as empresas são as piores condições para o nível dos salários, para a segurança no trabalho, e a saúde da terra e do povo. Em todas as partes do mundo os direitos dos trabalhadores estão sendo nivelados por baixo, enquanto a mão-de-obra disponível se multiplica como nunca antes ocorrera, nem nos piores tempos.

“(...)Os países tremem ante a possibilidade de que o dinheiro não venha, ou de que o dinheiro fuja. O naufrágio é uma realidade ou uma ameaça que se traduz no plano generalizado. Se vocês não se portarem bem, dizem as empresas, vamos para as Filipinas, ou para a Tailândia, ou para a Indonésia, ou para a China, ou para Marte. Portar-se mal significa defender a natureza ou o que resta dela, reconhecer o direito de criar sindicatos, exigir o respeito às normas internacionais e às leis locais e aumentar o salário mínimo.”⁸

Por conseqüência, se Estado, “garantidor” do ponto de equilíbrio, perde sua capacidade de auto-determinação, a viabilidade da regra do equilíbrio deixa de existir. O que se constata, em países desenvolvidos ou não, é a concentração de renda, o aumento dos índices de pobreza e a devastação do meio-ambiente.

No Brasil, há o exemplo do Plano Real que, por anos a fio, sustentou a situação de paridade com o dólar com o pagamento de juros da dívida pública⁹. Assim, vê-se, a cada ano, a divulgação de recordes de arrecadação tributária em contraposição aos recordes de ausência de investimentos sociais, tudo para a sustentação de uma política econômica capaz de atrair investidores internacionais ao país.

É inegável, portanto, que o Estado tem aumentado seu tamanho e sua participação na economia. Tal aumento, porém, não tem por objetivo interferir no mercado ou investir em determinados setores da economia como outrora fazia, muito menos produzir políticas sociais. O que está sendo apresentado é um Estado grande, porém acéfalo, destinado a sustentar e garantir o jogo do mercado. A lógica é atrair ao máximo investidores e evitar a bancarrota. Sob o ponto de vista econômico, a idéia do Estado mínimo é uma ficção, pois, o que é visto, é o Estado

⁸ *De Pernas Pro Ar - A Escola do Mundo ao Avesso*. São Paulo: LP&M Editores, 1999, pág. 182.

⁹ “Ao manter um regime de câmbio administrado entre março de 1995 e janeiro de 1999, com desvalorizações pequenas, contínuas e previsíveis, o governo reconhecia a necessidade de recolocar a taxa de câmbio numa situação de equilíbrio, mas a trajetória lenta do ajuste impôs ao país uma taxa de juros real altíssima, que, inibindo o crescimento e os necessários investimentos, danificou seriamente a política fiscal.” (MIGUEL, Paulo Pereira e CUNHA, José Antônio Rodrigues da: *A vulnerabilidade externa do Brasil*, in “República”, ano 5, nº 54, Ed. D’Ávila Ltda, São Paulo, abril de 2001).

grande, cada dia mais arrecadador, valendo o mínimo apenas no tocante ao aspecto social.

Situações como a crise do México e a crise da Argentina ocorridas na década de 90 demonstram que, para a preservação do mercado, há a necessidade de apostas milionárias bancadas não apenas pelo ente nacional, como também por parte dos demais países. A nível nacional, houve o exemplo do PROER, onde o Tesouro Nacional destinou grandes somas em dinheiro para evitar uma possível crise do mercado financeiro.

Hans-Peter Martin e Harald Schumann constataam essa perda da autonomia decisória do Estado para o mercado financeiro, pois *“como se fossem dirigidos por mãos invisíveis, os governos sujeitaram-se à superpotência EUA; o FMI, outrora onipotente, e todos os bancos centrais europeus obedeceram ao Diktat de um poder superior, cuja força de destruição já nem mais podem avaliar: o mercado financeiro internacional”*¹⁰.

Neste ponto, não se pode desconsiderar a força dos ataques especulativos à moedas, que obrigam os bancos centrais a elevar os índices de juros e injetar quantias astronômicas de recursos em uma “queda-de-braço” bilionária.

Desde que as nações ocidentais, a partir da década de 70, passaram a abandonar o sistema Bretton Woods para fixação do câmbio¹¹, em nome da liberdade de mercado, a estabilidade das moedas passou a se fragilizar. Aliado a isso, com o aprimoramento das comunicações observado no início da década de 90, as transações de câmbio puderam ser efetuados mais rapidamente, o que favoreceu o jogo especulativo.

A defesa da economia de mercado e manutenção da viabilidade econômica de um país, atualmente necessita de dois aspectos, a realização de reformas estruturais e a imprescindível “manutenção de aparências”. As reformas estruturais se destinam a tornar o país mais atraente a investimentos, proporcionando menores barreiras indesejáveis (direitos trabalhistas, tributos, regras de meio ambiente, etc) e maiores lucros. Já a “manutenção das aparências” tem o fim de proteger a nação contra os ataques especulativos e a manter o nível de investimentos externos. Isto por que, com a alta volatilidade dos recursos, um cenário desfavorável aos investimentos implica busca de investidores em outros mercados seguros. Como

¹⁰ MARTIN, Hans-Peter; SCHUMANN, Harald: *A Armadilha da Globalização*. São Paulo: Ed. Globo, 6ª Edição, 1996, pág. 68.

¹¹ “O capital internacional começou a livrar-se de restrições graças à suspensão do câmbio fixo entre as moedas dos maiores países industrializados no ano de 1973. Até aí, valiam as regras do sistema de Bretton Woods. Nessa localidade, nas montanhas do Estado americano de Wisconsin, as potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial já em 1944 haviam firmado um acordo sobre uma ordem internacional de padrões monetários que, durante trinta anos, proporcionou a estabilidade. Para as moedas de todos os países participantes valia uma paridade fixa em relação ao dólar, enquanto o banco central americano garantia a conversão das reservas em ouro.” - MARTIN, Hans-Peter; SCHUMANN, Harald - ob. cit., págs. 70/71.

já previa Henri Guitton, “o câmbio errático é produto dos impulsos psicológicos violentos”¹².

No Brasil, podem ser observadas medidas de reformas estruturais, como as privatizações, a abertura da economia, a reforma na seguridade social, a progressiva desregulamentação das relações de trabalho. Outras, porém, de viabilidade duvidosa, são claramente destinadas à “manutenção de aparências”, como, em muitos aspectos, não deixa de ser a Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo efeito imediato é o refreamento dos investimentos sociais e das reposições salariais do funcionalismo. Há dogmas a serem respeitados, “desregulamentação em vez de controle pelo Estado, liberalização do comércio e do fluxo de capitais, bem como privatização das empresas estatais, tornaram-se armas estratégicas no arsenal de governos crentes na economia de mercado e no das organizações por eles orientadas: Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização Mundial do Comércio (OMC, a entidade que sucedeu o Gatt)”¹³.

Nessas medidas, a regra do equilíbrio vem sendo totalmente esquecida. No “jogo de aparências” internacional, como afirmou Eduardo Galeano, a defesa de políticas de desenvolvimento social que envolvam relações de trabalho ou despesas estatais são um péssimo negócio. Apenas a título de exemplificação, o FMI divulgou relatório segundo o qual a União Federal deverá manter o esforço fiscal para a redução do déficit público até, pelo menos, o ano de 2010. “Para isso o governo terá, contudo, que manter sob rédeas curtas o orçamento de custeio e capital (OCC) nesses dez anos – com zero de crescimento real e a folha de pessoal, também deverá cair cerca de 5% do PIB realizado em 2000 para 3,97% em 2010”¹⁴. Ou seja, para atender as metas do FMI o Brasil, no prazo de dez anos, não poderá aumentar seus investimentos na área social e deverá reduzir proporcionalmente sua despesa com pessoal.

Em um mundo onde 2 a 3% dos recursos investidos no mercado financeiro são destinados a financiar a indústria e comércio, sendo todo o resto relacionado à

¹² “Assim, quando não há mais parapeito, quando as curvas de oferta e de procura não são mais, por assim dizer, condenadas a oscilar em campo restrito voltando em torno dos pontos de entrada e saída do ouro, quando todo esse campo se encontra disponível, as curvas de oferta e de procura podem assumir quaisquer posições, e isto faz que se assista, por vezes, a arrebatamentos, a impulsos violentos do curso do câmbio, sobretudo se o aspecto psicológico se torna predominante.

Quando há disciplina objetiva como a disciplina do ouro, os movimentos do câmbio são enquadrados dentro de certos limites e os fatores mecânicos prevalecem sobre os fatores psicológicos. Quando, porém, não há mais essa disciplina objetiva do outro, são os fatores psicológicos que prevalecem sobre os fatores mecânicos, e como a psicologia está sujeita a arrebatamentos, encontra-se aí a explicação desses caracteres erráticos consideráveis, que atuaram no período entre as duas Guerras, na ausência da conversibilidade em ouro da moeda.” - GUITTON, Henri: *Economia Política*. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 2ª Edição, 1961, pág. 225.

¹³ MARTIN, Hans-Peter - SCHUMANN, Harald – ob. cit. - pág.18.

¹⁴ Jornal “Valor Econômico” – 31 de janeiro de 2001 – pág. A4.

especulação, não há lugar para o equilíbrio, pois o mercado sobrevive à custa da desestabilização. São nas crises que se obtém os maiores lucros.

Esse desequilíbrio econômico reflete-se na sociedade com resultados traumáticos, com a concentração de renda, a redução dos custos, o desemprego e, também, o respeito do cidadão apenas enquanto consumidor.

Nesse aspecto, não deixa de ser representativo o fato de que os direitos da cidadania são muito menos respeitados que os direitos do consumidor. Se um rádio a pilha é comprado com defeito, o consumidor tem vários instrumentos em sua defesa. No entanto, se as pilhas desse mesmo rádio contaminam o meio-ambiente por conter metais pesados, não há instrumentos viáveis para uma rápida proteção da saúde dos cidadãos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No processo de redução do poder do Estado, vislumbra-se que, cada vez menos, a ordem jurídica nacional possui valor nesse processo. Grande exemplo disso é a quantidade de Emendas feitas à Constituição de 1988, além daquelas que ainda não foram feitas em razão de o poder constituinte derivado estar impedido de modificar as cláusulas constitucionais sensíveis.

O Estado de Direito e a sociedade estão diante de um processo onde necessitam buscar soluções para os fatores econômicos que os aprisionam. Assim, para os países que não pretendem se manter sob o jugo do mercado, ou, ao menos, reduzir os efeitos de tal dependência, há um longo caminho a ser percorrido, onde é imprescindível a conjunção de esforços direcionados a este fim. Há a necessidade de políticas públicas destinadas a reduzir a desigualdade social e a dependência financeira. Há a necessidade, também, de uma postura jurisprudencial fundada nos princípios constitucionais a fim de preservar a democracia e o equilíbrio entre as pretensões individuais e coletivas.

O mercado existe porque há sociedade. A sociedade, por sua vez, depende do mercado. A regra do equilíbrio, portanto, é essencial à sobrevivência de ambos – mercado e sociedade. O equilíbrio, além de viabilidade econômica, deve observar a viabilidade social ou o compromisso social de cada decisão. Assim, se o art. 170 da Constituição Federal afirma que a ordem econômica tem por fim “assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social”, resta evidente que toda e qualquer ação estatal no plano econômico deve observar a regra do equilíbrio.

Diversos dispositivos constitucionais dependem, necessariamente, da regra do equilíbrio para sua aplicação.

O primeiro exemplo deles é a função social da propriedade. A propriedade, seja qual for seu caráter (propriedade material, industrial, intelectual), deve atender à sua função social. Ou seja, se não houver equilíbrio entre o interesse individual e o interesse coletivo em desfavor da coletividade não está sendo atendi-

da sua função social. Assim, por exemplo, se houver uma legislação que proteja a propriedade da indústria farmacêutica de modo que esta obtenha lucros desarrazoados em detrimento da população, haverá vício na norma.

Outro exemplo é o princípio da capacidade contributiva, que pode ser usado para se evitar que o financiamento das atividades estatais recaia de forma mais agressiva sobre a parcela desfavorecida da sociedade.

Tais princípios constitucionais devem ser prontamente utilizados para assegurar a observância das políticas sociais. Como já referiu Lênio Luiz Streck citando Garcia Herrera, há que se efetuar uma “resistência constitucional”:

“Proponho, assim, o que Garcia Herrera magnificamente conceitua como ‘resistência constitucional’, entendida como o processo de identificação e detecção do conflito entre princípios constitucionais e a inspiração neoliberal que promove a implantação de novos valores que entram em contradição com aqueles: solidariedade frente ao individualismo, programação frente à competitividade, igualdade substancial frente ao mercado, direção pública frente a procedimentos pluralistas.”¹⁵

Um esforço em torno dos princípios constitucionais representa, na atual situação, a defesa do próprio Estado Democrático de Direito, o qual depende do equilíbrio entre os interesses individuais e sociais, como um pressuposto para a manutenção das condições de civilização e para que o progresso se reflita em desenvolvimento humano e não apenas multiplicação de capitais.

¹⁵ *Hermenêutica Jurídica e(m) Crise*. Porto Alegre: Ed. Livraria do Advogado, 2000, pág. 271.