

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

**O ESTADO MODERNO E O DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO: UMA VISÃO CONSOLIDADA**

GIOVANI ZAFFARI

Porto Alegre, 2002

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

**O ESTADO MODERNO E O DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO: UMA VISÃO CONSOLIDADA**

GIOVANI ZAFFARI

ORIENTADOR: Prof. Stefano Florissi

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre em Economia na modalidade Profissionalizante.

Porto Alegre, junho 2002

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha família, que sempre me proporcionou as melhores condições para o meu crescimento; à minha namorada, que, além de tudo, me inspira serenidade; especialmente ao Prof. Stefano Florissi, que, de forma mais que plena, cumpriu seu papel como meu orientador; à José Nosvitz Pereira de Souza, que também me apoiou e contribuiu de forma relevante; e, à Deus, todo o aprendizado que venho acumulando.

An epitaph for the life and death of western civilisation?

From bondage to spiritual faith;

from spiritual faith to great courage;

from courage to liberty;

from liberty to abundance;

from abundance to selfishness;

from selfishness to apathy;

from apathy to dependence;

and from dependence back again into bondage.

Citação extraída de “The Australian Achievement: From Bondage To Freedom” by Professor L.J.M. Cooray, second edition – 1996

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 O Problema Econômico.....	11
1.1 Descrição de uma Economia	11
1.2 Identificação do problema econômico	12
1.2.1 Escassez.....	12
1.2.2 <i>Tradeoff</i>	13
1.2.3 Custo de Oportunidade	14
1.3 O Problema Econômico e o Mercado	15
1.4 O Problema Econômico e o Estado	17
1.4.1 Tipos de Falhas de Mercado	18
2 Crescimento Econômico.....	31
2.1 As Teorias de Crescimento Econômico	32
2.1.1 Formação da Teoria Neoclássica	33
2.1.2 Nova Teoria de Crescimento	36
2.2 Políticas Econômicas e Crescimento Econômico	38
2.3 Aspectos Sociais e Estruturais para um Crescimento Sustentável	44
2.3.1 Requisitos Estruturais	46
2.3.2 Requisitos Humanos.....	47
2.3.4 Requisitos Físicos	49
3. O Papel do Estado em Algumas Questões Atuais	51
3.1 O Papel Regulador	52
3.1.1 A atividade reguladora e seus objetivos	53
3.1.2 A questão da eficiência e a regulação	54
3.1.3 A questão da distribuição e a regulação	57
3.1.4 Formas de regulação.....	58
3.1.5 Regulação e a “era da informação”.....	61
3.2 O Papel Arrecadador.....	62
3.2.1 Tributação e eficiência	62
3.2.2 Tributação e equidade.....	65
CONCLUSÃO.....	70
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	74

RESUMO

Considerando o atual contexto de globalização, esse trabalho aborda a questão do papel do estado dentro do objetivo de desenvolvimento econômico. Assim, enfocando desde uma revisão teórica sobre como a teoria econômica justifica a atuação do estado na economia; passando por uma breve análise do entendimento de crescimento econômico, sob as óticas teóricas e empíricas; até uma análise da questão do papel regulador do estado, especificamente no caso do setor dos serviços de utilidade pública em que as recentes mudanças tem forçado uma reformulação desse papel, buscamos formular uma outra leitura desse processo, segundo a qual estado e desenvolvimento econômico caminham lado a lado para o progresso da nação como um todo.

ABSTRACT

Considering the current context of globalization, this work approaches the question of the role of the government in the economic development objective. Thus, focusing since a theoretical review about how the economic theory justifies the intervention of the government in the economy; passing through a brief analysis of the economic growth understanding, under theoretical and empirical optics; until an analysis of the question of the regulating role of the government, specifically in the case of the public utility services sector where the recent changes have forced a reformularization of this role, we search to formulate another reading of this process, according to which state and economic development walk side by side for the progress of the nation as a whole.

INTRODUÇÃO

Hoje mais do nunca, vivemos em um mundo em constante transformação, onde o novo surge com uma rapidez sem precedentes. Sem dúvida alguma, a grande novidade que se apresenta no mundo atual é a chamada globalização, que de forma radical modificou sólidos conceitos econômicos, políticos e jurídicos. A quebra de fronteiras no campo econômico repercutiu fortemente em conceitos como Estado nacional, soberania, tributo, propriedade e capital, impondo um novo modelo de economia e um novo papel para o Estado.

Se a conjuntura é nova, o debate sobre o papel do Estado e seu modo de atuação na sociedade, sem dúvida, é antigo. Divergências a respeito desse tema são uma constante histórica nos debates. Não obstante, percebemos que a ocorrência de novos fenômenos mundiais, nas últimas décadas, tem tornado o assunto mais presente ainda.

É consenso que o Estado existe para promover o bem para as pessoas, contudo permanece ainda o questionamento sobre a definição desse bem e da forma através da qual o Estado deveria atuar para propiciá-lo.

Nesse sentido, o presente trabalho busca fazer uma análise do binômio desenvolvimento econômico e Estado, elementos que durante muitos anos tiveram uma forte ligação, seja ela de cunho técnico ou ideológico. Pretendemos realizar uma abordagem simplificada, mas voltada ao âmago da questão levantada a partir dos anos 80, com o processo de reestruturação do Estado, que mexeu fortemente no papel que o poder estatal vinha assumindo durante várias décadas como elemento quase absoluto da indução do desenvolvimento econômico.

Durante o período pós-guerra até os anos 80, era impensável a possibilidade de uma nação se desenvolver sem um grande Estado, com uma clara postura intervencionista no sentido da construção de uma sociedade desenvolvida. Já no início da década de 80, temos um movimento que iria se alastrar por todo o mundo e mudar de forma radical o pensamento ideológico e político, tanto de setores da direita como da esquerda de nossa sociedade.

Esse movimento, por sua vez, também começaria a afetar de forma contundente o binômio desenvolvimento econômico e Estado. Isso porque o papel do Estado passou a ser repensado dentro de uma visão menos intervencionista, ou seja, menos burocrática. A sociedade passou a exigir um Estado mais enxuto e dinâmico, que se preocupasse mais em proteger os indivíduos a fim de que estes pudessem ter sua liberdade de escolha ampliada e sua capacidade de desenvolvimento humano alargada pelas novas facilidades obtidas através das novas tecnologias.

Outro fator que mudou radicalmente foi a idéia do crescimento sustentável, ou melhor, dos critérios estabelecidos para um projeto de crescimento econômico sustentável. Estes critérios mudaram, pois antigamente crescimento sustentável basicamente se referia ao processo de crescimento da economia juntamente com um equilíbrio das contas públicas, privadas e externas. Já nesta nova visão, o ser humano passa a ser o elo principal deste processo, ou seja, o crescimento sustentável não pode existir sem um desenvolvimento do indivíduo como um todo. Em alguma medida foi a partir deste tipo de concepção que as sociedades atualmente desenvolvidas alcançaram este patamar de desenvolvimento.

Considerando ainda alguns aspectos atuais, esse trabalho visa proceder uma outra leitura desse processo, segundo a qual Estado e desenvolvimento econômico caminham lado a lado para o progresso da nação como um todo. Para melhor apresentá-lo, dividimos o trabalho em três capítulos, a fim de podermos expor mais didaticamente o tema estudado.

O primeiro capítulo aborda o problema econômico, que envolve as necessidades humanas dentro de um convívio social. Assim como, de forma mais ampliada, as racionalidades básicas da atuação do governo na economia. Neste ponto analisamos e descrevemos os conceitos básicos com os quais os indivíduos, como agentes econômicos, se defrontam em seu dia a dia, bem como suas formas de atuação dentro desse contexto. Outro aspecto focado diz respeito aos casos em que o Estado pode entrar em cena a fim de tentar resolver, da melhor forma possível, falhas de mercado que geram reduções no bem-estar da sociedade.

No segundo capítulo, detemo-nos em analisar o crescimento econômico dentro de uma ordem de pensamento muito pertinente aos países em desenvolvimento e aos países mais pobres. Assim, abordamos a evolução das teorias de crescimento econômico e em seguida

algumas questões relativas às políticas econômicas para efeito de crescimento e, finalmente, os aspectos sociais e estruturais para um crescimento sustentável. Dentro desse último item, incluímos ainda os aspectos físicos e humanos para o desenvolvimento.

No terceiro e último capítulo, abordamos o papel do Estado em alguns aspectos do atual processo de transformação e evolução nos âmbitos tecnológico, ideológico e institucional das economias no mundo. Assim sendo, primeiramente tratamos do papel regulador do Estado em um setor da economia em que o processo de evolução tecnológica, juntamente com os novos questionamentos ideológicos sobre as atribuições do governo, tem afetado de forma substancial a racionalidade das atividades de regulação. No segundo ponto, dentro do papel arrecadador do Estado, ressaltamos numa revisão teórica os aspectos de eficiência e equidade sobre as políticas tributárias face aos atuais esforços de reformas institucionais, como a reforma tributária no Brasil.

Gostaríamos, ainda, de observar que o entendimento das pessoas sobre como o Estado deveria atuar na sociedade é muito condicionado às suas filosofias políticas. Para alguns, o mais importante é a liberdade individual, enquanto para outros, o bem-estar social. Desta forma, o presente trabalho não tem como objetivo criar verdades, mas apenas fazer com que essas idéias, já expostas, sejam repensadas de acordo com o estilo de vida de cada sociedade. Assim sendo, nós respeitamos qualquer crítica surgida ao longo da leitura do trabalho e estamos prontos a rever nossos pontos de vista.

1 O PROBLEMA ECONÔMICO

1.1 Descrição de uma Economia

O termo “economia” na língua portuguesa pode ter como significado tanto a ciência que trata dos fenômenos relativos à produção, distribuição e consumo de bens como o sistema produtivo de um país ou região. O questionamento que formularemos a seguir terá como referência o segundo sentido.

Antes de abordarmos diretamente o problema econômico, responderemos sucintamente às seguintes questões: O que é uma economia? Em que consiste? Qual sua finalidade?

- O que é uma economia?

De modo geral, uma economia é um sistema produtivo de um país ou região constituído por um grupo de agentes que interagem entre si de tal forma que, após tal interação, todos obtêm ganhos ou vantagens materiais ou psicológicas.

- Em que consiste uma economia?

Uma economia baseia-se em quatro pilares fundamentais:

i. Dotação de Recursos: correspondendo a todos os recursos disponíveis em uma economia para produzir bens e serviços;

ii. Tecnologia: que é uma forma de especificar como essa dotação será utilizada na produção dos diversos bens;

iii. Preferências dos Indivíduos: que trata dos perfis de consumo com os quais caracteriza um indivíduo na sociedade. De fato, as preferências dos indivíduos são o princípio

básico da visão de uma economia para o economista, pois proporcionam toda motivação para atividade econômica, e, finalmente;

iv. Instituições: que são regras definidas pela sociedade de modo a garantir o funcionamento harmônico do sistema econômico.

- Qual a sua finalidade?

A finalidade da atividade econômica consiste na transformação de recursos escassos em bens e serviços, que nada mais são do que objetos a que os indivíduos dão valor.

1.2 Identificação do problema econômico

Verificamos resumidamente o que é e como se apresenta uma economia. Desejamos entender ainda quais são as implicações e os conceitos básicos que explicam o problema econômico.

1.2.1 Escassez

“O elemento dominante de todo o problema econômico, reduzido à sua expressão mais simples, é a escassez de recursos, face às ilimitadas necessidades sociais que devem ser atendidas”¹.

Diariamente, desde o momento em que acordamos, deparamo-nos com situações em que somos obrigados a fazer escolhas: optamos, por exemplo, por ficar em casa, ir ao trabalho, à universidade, etc. Caso optemos por sair, deveremos decidir qual roupa será usada, o que iremos comer, como iremos nos locomover: carro, táxi, ônibus, ou a pé, quais atividades elegeremos como prioritárias e assim por diante. Tudo isso considerando um dos principais determinantes dessas decisões: a quantidade de recursos financeiros de que dispomos.

¹ CORNEJO-ITURRIOZ, Manual de Economia Política, (extraído de ROSSETI, 1997).

Observamos neste exemplo que em nosso dia a dia consumimos um determinado período de tempo de nossas vidas para realizar diferentes atividades: acordar, levantar, sair, trabalhar, voltar para casa, escolher a roupa, escolher o meio de transporte, etc. Tudo isso, compatibilizado com nossas disponibilidades financeiras, nos mostra que tempo, dinheiro e demais recursos que possuímos são fatores escassos ou limitados, apesar da infinidade de nossos desejos. Com desejos ilimitados e recursos limitados, enfrentamos o problema econômico fundamental: a *escassez*. Ou seja, não podendo ter tudo o que desejamos, temos que escolher.

Tendo em vista esta exemplificação, caracteriza-se melhor o conceito de escassez econômica: a escassez econômica ocorre porque todas as sociedades deparam-se freqüentemente com a limitação dos fatores de produção capital e trabalho necessários para a produção e suprimento de suas necessidades materiais e psicológicas. Portanto, dada a escassez dos recursos de que dispõem, estas sociedades devem escolher a melhor forma com que serão alocados esses mesmos recursos a fim de obterem o maior nível de produção e bem-estar possível.

Assim, como é visto em Rosseti (1997), a escassez está definida como a origem do problema econômico, levando-nos à moderna definição de Economia: a ciência que estuda a alocação dos recursos escassos entre fins alternativos.

1.2.2 *Tradeoff*

Dado o conceito de escassez econômica, surge o fato de que ao determinarmos nossa escolha pelo consumo de determinado bem ou serviço, abrimos mão do consumo de outro. Os economistas designam esse conceito como “tradeoff”. Portanto, a ocorrência de *tradeoffs* está relacionada à tomada de decisões: tomar decisões exige comparar os objetivos entre si.

Um exemplo clássico do *tradeoff*, que também veremos no último capítulo, é aquele entre eficiência e equidade. Eficiência significa basicamente uma situação em que a economia aloca todos os seus fatores de produção de forma a obter o máximo de produto, e equidade

significa que todos aqueles que participam do processo de produção estão sendo remunerados de uma forma mais equilibrada.

Um aspecto particular desse tipo de *tradeoff* ocorre no caso de sociedades com alto nível de desemprego do fator trabalho, que optam por uma solução: a implantação do seguro-desemprego no intuito de atenuar o sofrimento daqueles trabalhadores que perderam suas rendas. Ou seja, aplicam medidas visando uma aproximação em termos de equidade econômica.

Entretanto, ocorre que, ao se instituir o seguro-desemprego ou qualquer outra forma de compensação de renda, os trabalhadores contemplados por estes benefícios poderão estar sendo incentivados a não procurar mais trabalho, pois é possível estabelecer uma situação em que o ganho marginal de ficar em casa recebendo o seguro seja maior do que o custo marginal de procurar um novo emprego ou trabalhar. Tal situação acaba, por fim, ocasionando uma maior ineficiência econômica apesar da boa intenção da política de equidade distributiva.

É importante lembrar que qualquer caso de *tradeoff*, como o de eficiência *versus* equidade, implica o uso de um juízo de valor através do qual um indivíduo ou uma sociedade deverá decidir de acordo com as questões normativas de seus ideais econômicos. Assim, não é pelo simples fato de que políticas voltadas à equidade distributiva tenham como consequência um maior grau de ineficiência econômica que elas devem ser abandonadas.

1.2.3 Custo de Oportunidade

Da mesma forma que um indivíduo define sua escolha de consumo, o que se refere ao lado da demanda de mercado, o mesmo indivíduo, ou uma empresa qualquer, também escolhe onde investir sua poupança ou seu capital. Nesse caso, que podemos considerar do lado da oferta de mercado, quando escolhemos investir nossa poupança em um determinado negócio, também estamos abrindo mão de investir esse mesmo dinheiro em qualquer outro negócio. Assim, numa economia onde os agentes atuam racionalmente, dentre os fatores que sinalizará ao investidor onde melhor alocar seu capital estão os custos de oportunidade.

Nesse sentido, o custo de oportunidade, no estudo da ciência econômica, faz referência não àqueles custos financeiros que um indivíduo, empresa ou qualquer outro tipo de agente arca ao realizar uma determinada atividade mercantil. Os custos de oportunidade são algo que vai além desse conceito de custo contábil, e, de fato, este último acaba sendo englobado pelo primeiro.

Após o término do ano contábil de determinada empresa, por exemplo, o contador elabora o balanço patrimonial e verifica que houve lucro. O fato de ter havido lucro contábil não implica necessariamente que houve lucro econômico, e aí entra o conceito de custo de oportunidade. Quando o contador levanta o valor dos custos totais, ele não está levando em conta os diversos usos alternativos que poderiam ter sido dados ao dinheiro da empresa. Ou seja, num processo racional de escolha, os indivíduos ou empresas consideram os custos de oportunidade em suas tomadas de decisões para melhor alocar seus recursos na economia. Essa é uma característica importante, pois indica como funciona um mercado em que seus agentes agem racionalmente.

1.3 O Problema Econômico e o Mercado

Vimos que a escassez é o problema econômico fundamental e que a economia é a ciência que estuda a alocação dos recursos escassos entre fins alternativos. Deseja-se, agora, analisar uma outra questão: de que forma as sociedades irão organizar-se com o propósito de minimizar o problema da escassez dos recursos? Ou, em outras palavras, que instituições serão criadas com o objetivo de minimizar esse problema? Nesta seção veremos que uma das partes do problema é resolvida pela instituição chamada mercado.

Conforme Pyndick & Rubinfeld (1994), um mercado é formado por um grupo de compradores e vendedores que interagem entre si, resultando disso a possibilidade de trocas. Ainda segundo os mesmos autores, os mercados estão no centro da atividade econômica, e muitas das questões e temas mais interessantes na economia relacionam-se ao modo de funcionamento dos mercados.

Mas afinal, como o mercado atua no sentido de combater o problema econômico? Para responder a essa pergunta, voltamos ao problema da escassez. Como os recursos são escassos em oposição aos desejos ilimitados, vivemos em uma eterna disputa por esses recursos, o que nos leva a definir regras para a divisão dos recursos, quem ficará com eles e o que garantirá a permanência dos mesmos nas mãos daqueles que os adquirem.

Como o mercado é composto por compradores e vendedores de recursos, que tanto podem ser indivíduos ou firmas, a forma deste atuar no problema da escassez é através da introdução de um mecanismo chamado *preço de mercado*. O preço de mercado reflete a vontade de compradores e vendedores em interagir entre si no sentido de tornar as trocas mais eficientes, pois é através desse mecanismo que compradores e vendedores de recursos avaliam seus ganhos e suas perdas ao efetuarem tais trocas.

O preço de mercado é, portanto, um sinal que serve para alocar recursos entre os agentes que os valorizam mais, um instrumento para determinar como será gerido o problema da escassez dos recursos, pois caberá a ele, através de seu mecanismo, eleger quais e em que quantidade serão os produtos ofertados e demandados, bem como quem os deterá e em que quantidade.

Evidentemente, conforme a teoria microeconômica pressupõe, para que esse resultado ocorra de forma eficiente, temos que assumir que as hipóteses da teoria da concorrência perfeita sejam satisfeitas, ou seja, que exista um grande número de compradores e vendedores no mercado, que haja informação perfeita em ambos os lados, que os produtos sejam homogêneos e que exista a perfeita mobilidade entre os fatores de produção.

Como na prática essas hipóteses servem apenas para termos uma compreensão do funcionamento idealizado dos diferentes mercados, em alguns deles as conclusões com base nas hipóteses da teoria da concorrência perfeita não podem ser aplicadas, o seu entendimento fica seriamente comprometido e são necessárias novas hipóteses e novas teorias para explicar o seu funcionamento, tais como as teorias de concorrência imperfeita, que compreendem os casos de concorrência monopolista, oligopólio, duopólio e monopólio.

À medida que abandonamos a teoria da concorrência perfeita e nos dirigimos às teorias de concorrência imperfeita, percebemos que para minimizar o problema da escassez na economia não devemos contar apenas com a ajuda do mercado, com seu mecanismo de alocação dos recursos - preço -, pois existe uma série de bens e de situações nas quais este mecanismo não cumpre de forma eficiente a sua principal função, sinalizar os agentes nas trocas. Em função disso, passaremos agora a tratar da outra instituição que entra na equação da solução do problema econômico: o Estado.

1.4 O Problema Econômico e o Estado

De modo geral, segundo a literatura básica sobre o assunto, há fortes motivos para a atuação do governo nos mercados. De acordo com esses autores, se o único objetivo é atingir a eficiência econômica, seria melhor que não houvesse intervenção num mercado competitivo. Isto pode ser verdade em determinados casos, porém nem sempre. Existem duas situações em que a intervenção do governo poderá aumentar o bem-estar total dos consumidores e produtores de um mercado. A primeira situação ocorre quando a atuação dos consumidores ou dos produtores resulta em custos ou benefícios denominados *externalidades*, pois são “externos” ao mercado.

A “*ineficiência de mercado*” é a segunda situação na qual a intervenção do governo poderá melhorar os resultados de um mercado competitivo que funciona livremente. De forma geral, a ineficiência de mercado significa que os preços não conseguem oferecer a sinalização adequada a consumidores e produtores.

Segundo Mankiw (1999) “... os mercados fazem bem muitas coisas, mas não tudo...”, o que justifica a intervenção dos governos na economia a fim de garantir um maior nível de bem-estar social: “... os governos podem, às vezes, melhorar os resultados do mercado” . Veremos por que essas falhas de mercado ocorrem e como o Governo pode entrar em cena, de forma a ajustar o sistema econômico.

1.4.1 Tipos de Falhas de Mercado

1.4.1.1 Poder de Mercado

O poder de mercado reflete-se na situação em que compradores ou vendedores de recursos conseguem impor preços diferentes daqueles que vigorariam em um mercado competitivo. Relembrando esse último conceito, um mercado é dito competitivo quando cada comprador ou vendedor individualmente é pequeno se comparado à dimensão do mercado e por isso tem pouca ou nenhuma influência sobre os preços do mesmo.

Contudo, a evidência empírica nos mostra que em boa parte dos mercados conhecidos há um certo grau de influência sobre os preços tanto por parte dos compradores quanto dos vendedores. Quando essa influência causa a ineficiência, surge a possibilidade dos governos intervirem de forma a limitar esse poder.

O poder de mercado manifesta-se de diversos modos, podendo dar-se tanto do lado dos vendedores quanto dos compradores. Quando exercido pelo lado dos vendedores, é caracterizado pela existência de um único vendedor e diversos compradores e chamado de *monopólio*. Já quando exercido por um único comprador que convive com diversos vendedores, o poder de mercado é chamado de *monopsônio* - menos discutido quanto a sua regulação do que o monopólio.

Tanto monopólio quanto monopsônio são ocorrências extremas do poder de mercado. Estes conceitos, assim como seus opostos na teoria da concorrência perfeita – o vendedor e o comprador de pequeno tamanho em relação ao mercado –, representam apenas formas abstratas de relações econômicas entre os agentes construídas pelos economistas. Estas situações “ideais” auxiliam, contudo, a compreensão do funcionamento da estrutura de mercado, ajudando-nos a minorar os possíveis desvios de eficiência econômica a que essas estruturas estão sujeitas a partir do auxílio do governo.

Entre os dois conceitos mestres da Ciência Econômica, a concorrência perfeita e o monopólio, existe uma gama de outros regimes de mercado que apresentam características ora

mais próximas de um regime de concorrência, ora de monopólio. Por exemplo, existem mercados onde as firmas concorrem entre si com produtos homogêneos, fazendo isso com que um consumidor individual não perceba nenhuma diferença significativa ao consumir o produto de um ou de outro fabricante. Muitos mercados ligados às atividades agrícolas e de extração mineral possuem essa característica: existem muitas firmas produzindo e ao mesmo tempo existem muitos consumidores no mercado, de tal forma que, mesmo que uma firma ou consumidor individual tente influenciar o preço do produto, esse não terá sucesso dado que o produto, sendo homogêneo, poderá ser comprado ou vendido, conforme o caso, por um outro agente ao preço vigente de mercado.

Entretanto, em outros mercados, a característica da concorrência é levemente diferente: existe um número suficiente de firmas concorrendo, mas essa concorrência não se dá mais com produtos homogêneos, mas levemente diferenciados. Logo, as firmas possuem um certo poder de determinação sobre o preço de seu produto, mas esse poder não é infinito, pois mesmo que a firma possa determinar qual será o preço do produto que será ofertado no mercado, ela deve fazer isso ciente de que seus concorrentes poderão não acompanhá-la nessa política de preços.

A essa capacidade de uma determinada firma poder estabelecer o preço de seu produto acima do preço de mercado, dá-se o nome de poder de monopólio. Em outras palavras, o poder de monopólio é o resultado da cobrança do preço de um determinado produto acima do seu custo marginal de produção. Mas mesmo esse poder de determinação de preços não é igual para todas as firmas e todos os mercados. Existe uma fonte, que na verdade é a fonte principal, para o surgimento do poder de monopólio: a elasticidade-preço da demanda da empresa.

Empresas que possuam elasticidade-preço da demanda por seus produtos elevada, ou seja, empresas que apresentem curvas de demanda mais inelásticas para seus produtos, terão um maior poder de monopólio do que aquelas que possuírem curvas de demanda mais elásticas. A elasticidade-preço da demanda é, por sua vez, determinada por três fatores²: (i) a elasticidade da demanda do próprio mercado, pois a elasticidade-preço da demanda da empresa sempre será mais elástica do que a do mercado; (ii) o número de empresas que atuam

² PYNDICK & RUBINFELD, 1994.

no mercado, pois em mercados em que atuem muitas empresas, não será possível que elas tenham individualmente poder de determinação de preços no mercado; (iii) o grau de rivalidade ou grau de competição existente entre elas no mercado, mesmo que haja duas ou três empresas, uma empresa não poderá elevar o preço do seu produto com lucro, visto que poderá surgir a possibilidade de as outras não a acompanharem nessa política e ela, como consequência, perderá “fatia” ou participação nesse mercado.

Vimos como surge, em determinados mercados, o poder de monopólio. Agora veremos quais são as suas implicações em termos de perda de bem-estar social. Como a condição para a determinação das quantidades a serem ofertadas em um mercado competitivo é que o preço seja igual ao custo marginal de produção, e como em mercados onde existem empresas que detêm poder de mercado, o preço que essas cobram por seus produtos ultrapassa o custo de fabricação dos mesmos, poderíamos ser levados a acreditar que os produtores acabam beneficiando-se da cobrança de um preço maior e de produção de uma quantidade menor às expensas dos consumidores, ou seja, relações de trocas potenciais que poderiam se realizar não se realizam e, como consequência, uma parte do bem estar social é perdida na forma de peso morto.

Para saber se existe nisso ganho ou perda para a sociedade como um todo, devemos analisar os excedentes do produtor e do consumidor resultantes dos dois tipos de estrutura de mercado em questão: monopólio e um mercado competitivo. Ao compararmos os excedentes em ambos os tipos de estrutura de mercado perceberíamos que quando o mercado opera sob o regime de competição entre empresas, o preço cobrado por essas seria menor e a quantidade maior se comparado ao caso em que existe apenas um vendedor no mercado – caso do monopólio.

Mesmo no caso do monopólio, onde o monopolista apropria-se de parte do excedente do consumidor por fazer este pagar um preço mais elevado por seu produto, em comparação ao que seria se o mercado operasse em um regime competitivo, ele, o monopolista, também perde parte do excedente do produtor uma vez que poderia vender pelo preço competitivo e assim aumentar sua produção através da diferença entre a quantidade competitiva e a quantidade de monopólio.

Com base nessa análise dos excedentes do produtor e do consumidor em ambos os mercados, percebemos que quando os mercados são competitivos, estes maximizam os já mencionados excedentes, enquanto que em regimes onde prevalece o monopólio ou, de uma forma mais comum, em empresas que possuem poder de monopólio, a sociedade como um todo não se beneficia em toda sua potencialidade.

Analisaremos, mais adiante, os modos através dos quais a sociedade poderá se mobilizar para que as empresas não adquiram excessiva quantidade de poder de monopólio.

1.2.1.2 Informação Assimétrica

Uma das principais hipóteses que sustentam a teoria microeconômica dos mercados que operam em regime de concorrência perfeita é a de que a informação é simétrica, ou seja, tanto compradores quanto vendedores sabem todas e quaisquer informações relevantes sobre o preço e qualidade dos produtos que estão disponíveis no mercado. Mas, à medida que nos deslocamos do ambiente teórico, onde prevalece essa hipótese, para a realidade - evidência empírica -, percebemos que muitos mercados, se não todos, apresentam algum grau de assimetria de informação, significando que ou compradores ou vendedores, quando vão aos mercados atuarem, dispõem de níveis diferentes de informações sobre as variáveis econômicas relevantes para as escolhas com que se defrontam.

Facilmente podemos constatar a presença da informação assimétrica em muitas situações de negócios. Ela poderá ocorrer nos mercados de seguro, de capitais, financeiros, de trabalho, etc., o que explica a razão dos muitos arranjos institucionais que ocorrem em nossa sociedade. Como por exemplo, a necessidade de um trabalhador, ao candidatar-se a um emprego, apresentar um determinado nível de escolaridade e experiência ou, ainda, as cláusulas de inclusão nos contratos de trabalho de participação nos lucros da empresa por parte dos trabalhadores.

Uma clara implicação da informação assimétrica é a má alocação de recursos nos mercados, o que reflete na ineficiência alocativa. Conforme Pyndick & Rubinfeld (1994), esta situação ocorre nos casos de *seleção adversa*, em que o mercado acaba selecionando de forma

involuntária produtos ou recursos de pior qualidade sem consciência dos de melhor qualidade; de risco moral, onde o comportamento dos compradores ou vendedores altera-se após a celebração de contratos entre os mesmos; e no chamado problema do agente-principal, que ocorre quando não há sintonia de interesses entre os dois grupos de agentes econômicos, o objetivo de um dependendo do desempenho do outro. Esses problemas poderão ser minimizados com a ajuda do próprio mercado, caso em que as partes interagentes resolvem entre si, ou pela intervenção do governo.

Segundo esses autores ainda, para que a questão da informação assimétrica possa ser resolvida, e conseqüentemente a ineficiência, deve-se considerar primeiro o tipo de mercado. Para mercados diferentes existirão soluções diferentes. Quando há informação assimétrica nos mercados de serviços, por exemplo, em que ocorre a seleção adversa, o problema poderá ser resolvido por meio da *reputação*. Essa é uma forma em que o próprio mercado atua no sentido de atenuar o problema de informação: agentes próximos aos compradores que já conhecem o mercado indicam os vendedores que apresentam serviços com a qualidade requerida a esses compradores.

Neste mesmo sentido, o mercado também atua nos casos de *padronização*, onde os compradores optam por adquirir mercadorias cujo padrão de qualidade independe do local em que são vendidas. A intervenção do governo, que representa outra forma para a minimização dos problemas da seleção adversa, poderá ser mais eficiente em alguns casos. Citamos um exemplo no mercado de refeições, em que o governo poderá determinar leis para que as cozinhas de restaurantes possam ser visitadas por qualquer cliente que assim o deseje. Estas medidas poderão servir como um meio para que os clientes ou compradores possam certificar-se sobre a qualidade dos produtos que irão consumir.

Outro caso em que ocorre a informação assimétrica, mas diferentemente da seleção adversa, é o denominado *risco moral*. Tal situação consiste na alteração de comportamento do comprador ou do vendedor quando da celebração de um contrato com um outro agente econômico e pode também surgir em diversos mercados. No mercado de trabalho, por exemplo, quando, após a assinatura do contrato, o empregado, que representa o vendedor do recurso trabalho, sentindo-se seguro no emprego, poderia não se empenhar de forma desejável no desenvolvimento das tarefas.

Tal atitude poderá passar despercebida pelo empregador, representando o comprador do recurso trabalho, que dificilmente poderá monitorar todas as tarefas dos seus empregados. Nos mercados de seguro de saúde, um segurado (comprador) poderia ter omitido algum problema para a seguradora (vendedor) a fim de diminuir o valor do plano e, após efetuada a assinatura do contrato, passar a procurar serviços médicos frequentemente ou então tornar-se descuidado com relação a sua própria saúde, pois está consciente de que qualquer problema que lhe ocorra estará segurado pelo plano.

Finalmente cabe mencionar o *problema do agente-principal*³, que ocorre em muitos mercados, especialmente no mercado de trabalho. O agente representa a pessoa atuante e o principal a pessoa que é afetada pelas atitudes do agente. Nas empresas privadas, o agente poderá ser tanto o administrador quanto um funcionário e o principal será o acionista, já nas empresas públicas o agente será novamente o administrador ou funcionário, e o principal será a sociedade como um todo.

Esse problema surge porque os objetivos do agente e do principal podem, por vezes, ser distintos. O principal estará interessado na maximização dos lucros para a sua empresa ao passo que o agente poderá estar interessado na maximização de outras variáveis que não o lucro para o proprietário, por exemplo, o nível de vendas, o tamanho da fatia de mercado, a sua própria posição dentro da empresa e fora dela etc. O mesmo ocorre para empresas públicas, onde o principal – a sociedade – está interessado em receber serviços de qualidade e isso muitas vezes diverge do objetivo do agente, que pode estar interessado em maximizar os seus ganhos, não se importando com o resultado de sua gestão em termos da satisfação dos objetivos do principal.

A forma de resolução do problema do agente-principal dependerá do tipo de mercado em que essa empresa atua. Em empresas privadas, pode-se recorrer aos conselhos de administração como forma de monitorar o comportamento dos administradores, à demissão de administradores que estejam desviando-se dos objetivos dos acionistas, ou, por último, a um mercado competitivo para tais administradores, os quais, através desse, sentir-se-ão incentivados a atingir os objetivos de maximização de lucros para os acionistas. Nos órgãos

³ PYNDICK & RUBINFELD, 1994.

públicos, algumas dessas medidas exemplificadas também poderão ser tomadas, bem como a introdução de legislações específicas.

1.2.1.3 Externalidades

Ocorrem quando alguma atividade de produção ou de consumo possui um efeito sobre outras atividades de consumo ou de produção que não estejam diretamente refletidas nos preços de mercado ou, segundo Eaton & Eaton (1999), “...sempre que o comportamento de um agente econômico afeta para melhor ou para pior o bem-estar de outro...”.

As externalidades podem ser positivas ou negativas. Um exemplo clássico de externalidade negativa é a poluição. Uma firma poluidora gera uma externalidade negativa, pois, ao estabelecer qual será a quantidade ofertada de seu produto, a mesma não considera no cálculo de seus custos o custo relativo ao despejo de elementos tóxicos no meio ambiente. Conseqüentemente, o custo efetivo refletido no preço final de seu produto será menor do que o custo que ela teria caso tivesse que arcar com as verdadeiras despesas de poluição. Se mais firmas dessa indústria praticarem o mesmo ato, poderá ocorrer ineficiência na produção, porque haverá uma quantidade excessivamente alta do produto no mercado, além de níveis suportáveis de poluição.

Citamos um caso de externalidade positiva, por exemplo, quando em um ambiente de trabalho há um indivíduo que compra jornal diariamente. Sabendo tal fato, outros colegas de trabalho poderão beneficiar-se dessa externalidade mantendo-se informados sem precisar adquirir jornal.

Todas as externalidades possuem três elementos⁴: fonte, portador e receptor. A fonte é o agente que causa a externalidade, o portador é a própria externalidade gerada e o receptor é o agente que é afetado pela externalidade. No exemplo da poluição, essa última é o portador, as firmas que poluem são as fontes da externalidade e o restante da sociedade é o receptor. Já no exemplo da externalidade positiva a fonte é o colega que compra o jornal, o portador, as informações contidas no jornal e o receptor, as demais pessoas que tomam conhecimento

⁴ EATON & EATON, 1999.

dessas informações.

Ainda, segundo Eaton & Eaton (1999), as externalidades são classificadas em: Consumo-Consumo, quando os consumidores são tanto as fontes como os receptores; Produção-Produção, quando as firmas são tanto as fontes como os receptores; Consumo-Produção, quando os consumidores são as fontes e as firmas, os receptores e Produção-Consumo, quando as firmas são as fontes e os consumidores são os receptores da externalidade.

Resolvendo o problema das externalidades:

Vimos que as externalidades são de dois tipos: negativas e positivas. Ainda que essas últimas sejam preferíveis às primeiras, ambas são ineficientes no sentido de Pareto, pois no primeiro caso recursos estarão sendo alocados em excesso e no segundo os recursos estarão sendo sub-allocados. Sendo assim, veremos de que forma podem ser resolvidos os problemas causados pelas externalidades. Duas dessas formas são obtidas via negociação privada e as outras três via negociação através de regulamentação pública.

A primeira forma de resolver os problemas oriundos das externalidades é através das *Negociações Privadas*, em que apenas negociam as fontes e os receptores da externalidade, podendo ambas obterem uma solução que as satisfaça. Conforme descreve Eaton & Eaton (1999) “... se a externalidade for positiva, o receptor pode estar disposto a pagar para que a fonte aumente a quantidade do portador e a fonte pode estar disposta a aceitar ... e se a externalidade for negativa, o receptor pode estar disposto a pagar para diminuir a quantidade de portador”. Se ambos, receptor e fonte, conseguirem resolver o problema causado pela externalidade, haverá maior eficiência no sentido de Pareto, em relação à situação anterior.

A segunda forma de se resolver a questão das externalidades, é através da chamada *Internalização*, que ocorre quando os agentes envolvidos – a fonte e o receptor – não conseguem entrar em acordo para a resolução do problema. Então um terceiro agente entra em cena com o objetivo de receber algum ganho nesta resolução, oferecendo para isso uma resposta privada. Ainda que a entrada desse terceiro agente não interfira na forma da resolução, que continua a dar-se no âmbito privado, maiores custos seriam despendidos nesta

segunda alternativa em comparação à hipótese anterior, na qual as partes entram num acordo isoladamente.

Mas há casos em que particularidades em termos de custos acabam ocorrendo, ou seja, quando a negociação de uma solução privada para uma externalidade é muito cara, a regulamentação torna-se uma saída. A partir daí, surgem as outras formas de se resolver esses problemas com o auxílio da intervenção governamental.

A terceira forma com que se pode resolver a questão das externalidades dá-se através da concessão, por parte dos governos, das chamadas *Atribuições de Direitos de Propriedade*. Tais atribuições nada mais são do que autorizações para que ou a fonte ou o receptor detenha a posse de determinado recurso, para que ambos possam negociar uma forma de obter uma solução privada eficiente.

Outro modo de resolução do problema por meio de intervenção governamental encontra-se sob a denominação geral de *Regulamentação Pública*. Estão compreendidos aí os casos da análise de custo-benefício, nos quais se analisa o resultado final da externalidade em termos de ganhos e perdas para a sociedade; as taxações, como as que são impostas às indústrias do fumo e da bebida; e os padrões reguladores, como os padrões de emissão de poluentes.

Por fim, quando as soluções já citadas não puderem resolver os problemas de ineficiência ocasionados pelas externalidades, outra estratégia é a *não-intervenção*, ou seja, o governo toma uma posição neutra em relação a tal fenômeno. Conforme Eaton & Eaton (1999), “como a própria regulamentação consome recursos, incluindo os custos de coleta de informações, administração e aplicação, a melhor política pode ser não ter nenhuma política”.

1.4.1.4 Bens Públicos

Bens Públicos são bens que têm como características os conceitos de bem não-rival e bem não-excludente⁵. Um bem é não-rival quando seu consumo, por parte de um consumidor particular, não impede que outro consumidor também o consuma. Exemplificando, citamos o

⁵ MANKIW, 1999.

exemplo clássico da defesa nacional: quando o exército de um determinado país defende seu território de uma invasão, por exemplo, o benefício gerado por tal operação é absorvido por toda população, ou seja, o fato de um indivíduo desta sociedade estar se beneficiando pelo serviço da segurança nacional não impede que este mesmo benefício seja absorvido por outro.

Diferentemente da maioria dos casos de consumo, como no caso do consumo de transporte: a oferta de um limitado número de vagas de transporte torna seu consumo rival, pois os indivíduos concorrem por tais vagas. Já um bem não-excludente configura-se como aquele que, após ofertado, não há meios de impedir o seu consumo por parte de algum consumidor. Utilizando o exemplo anterior, significa dizer que o benefício gerado pela ação do poder militar na defesa do território nacional não pode ser restringido a algum grupo em particular, e sim, naturalmente, consumido por todos.

Outro exemplo clássico de bem público é o ar. O fato de um determinado indivíduo consumir, através da respiração, o ar existente na atmosfera não impede que outros indivíduos possam fazer o mesmo - característica não-rival - e não há meios de regular a quantidade de ar que as pessoas em geral deverão consumir – característica não-excludente.

Assim como no exemplo do ar, que é fornecido pela natureza, poderíamos citar outros tantos, como a luz do sol, uma paisagem campestre e etc, bem como outros bens públicos fornecidos pelo homem por meio dos governos, tais como pesquisa básica, programas de combate à pobreza, etc.

Uma outra forma de encararmos um bem público, segundo Eaton & Eaton (1999), é aquela segundo a qual estes bens são caracterizados por externalidades positivas perfeitas para toda a comunidade, pois trazem benefícios diferentes daqueles tratados anteriormente, em que apenas uma pessoa ou grupo se beneficiava.

Segundo Mankiw (1999), os bens públicos são um desafio para a análise econômica. Enquanto nos mercados a maioria dos produtos é alocada entre vendedores e compradores através do mecanismo do preço de mercado, no caso dos bens públicos essa alocação simplesmente não existe, pois não há como se estabelecer um preço de mercado para um bem que apresente tais características para um consumidor adicional.

Em virtude da característica não-exclusiva do bem público, ou seja, em virtude do fato de que é quase impossível excluir uma determinada pessoa do consumo desse bem, o que implica que ela pode desfrutar do seu consumo sem precisar pagar diretamente por ele, surgem os chamados caronas ou *free riders*. Estes são aquelas pessoas que sabem que podem beneficiar-se do consumo do bem, mas que se recusam a pagar por ele. Temos aqui uma potencial racional para a interferência do governo.

Como os bens públicos, juntamente com as externalidades, são causadores dos desvios de eficiência, torna-se necessário resolver uma séria questão de política pública: qual quantidade do bem público deverá ser ofertada pelo governo de modo a satisfazer as necessidades dos seus demandantes levando-se em conta ainda a existência dos *free riders*.

Assim como no fornecimento de mercadorias no setor privado, em que o nível eficiente de produção é atingido ao ser igualado o benefício marginal ao custo marginal de produção do bem, o mesmo princípio, teoricamente, deveria ser aplicável para os bens públicos. O problema nos bens públicos é que os consumidores deverão “informar” qual valor atribuem a cada unidade adicional produzida pelo governo, ou seja, suas preferências não são reveladas como no mercado privado. Esse aspecto, conseqüentemente, induz as pessoas a agirem como *free riders*, sinalizando benefícios marginais distorcidos para cada item de consumo.

Nesse caso, o que ocorre é que o nível eficiente de produção não é atingido pois o real benefício marginal da sociedade não poderá igualar-se ao custo marginal de produção. Assim, para responder à questão sobre qual a quantidade de bem público que deve ser ofertada nesse contexto, torna-se pertinente a teoria do *second best*, muito presente na literatura da ciência econômica. Como os mercados dificilmente são perfeitos em termos de eficiência, ou seja, é comum existir certo grau de alguma das distorções de mercado, tais como externalidades, poder de mercado, informação assimétrica, ou, como nesse caso, bens públicos, entende-se que os mesmos estão atuando num equilíbrio de *second best*.

Imaginemos, por exemplo, a situação de uma economia aberta em que a competitividade é perfeita e não há nenhuma imperfeição ou distorção de mercado, como às já citadas. Uma economia em que todos os recursos são privados, onde todos os agentes maximizam seu bem-estar, as firmas maximizam seus lucros e os consumidores maximizam suas utilidades sempre

num ambiente de informação simétrica. Esse seria um caso de *first best*, pois, em termos de eficiência, é a melhor situação de mercado possível de se esperar.

Já um equilíbrio de *second best* acontece quando não é possível a ocorrência de todas as condições de equilíbrio *first best* simultaneamente. Nesses casos, o governo, por meio de seu poder coercitivo, pode intervir no mercado para corrigir ou pelo menos reduzir as distorções de forma a aumentar a eficiência econômica e melhorar o bem-estar da sociedade. No caso específico dos bens públicos, uma solução *second best* que o governo pode adotar é estimar a utilidade marginal média da população em relação a um certo bem público e ofertar uma quantidade do mesmo em que o custo marginal iguale-se a essa utilidade marginal estimada.

Essa solução não é um equilíbrio *first best*, no qual a eficiência é maximizada, pois há um prejuízo, em termos de bem-estar, para aqueles consumidores cujo benefício marginal é menor que o benefício marginal médio estimado pelo governo. Mas, de qualquer forma, essa interferência do governo deve promover uma maior eficiência e bem-estar do que se não houvesse a mesma.

Uma constatação a que chegam Pindyck & Rubinfeld (1994) é que “a quantidade de bens públicos é muito menor do que os bens oferecidos pelo governo”. Isso ocorre segundo os autores porque “muitas mercadorias publicamente ofertadas podem ser rivais em termos de consumo, exclusivas ou ainda as duas coisas”. Ou seja, apesar de os governos nos oferecerem uma série de bens, considerados pela maioria das pessoas como bens públicos, apenas aqueles que atendem simultaneamente aos dois critérios de não-rivalidade e não-exclusividade são, de fato, definidos como tal.

Os autores citam o exemplo da educação secundária para mostrar que nesse caso o serviço oferecido não deve ser encarado como um bem público, pois com a entrada de um aluno adicional a qualidade da educação diminuirá em virtude de uma diminuição da atenção que professor dará para os outros alunos, ou seja, a educação apresenta o caráter da rivalidade no consumo e, segundo os autores, refere-se assim às externalidades positivas que estão envolvidas.

Nesse capítulo, mostramos brevemente as questões mais básicas sobre o problema econômico que envolve as necessidades humanas dentro de seu convívio social. Vimos, de forma um pouco mais ampliada, as racionalidades básicas da atuação do governo na economia. Voltaremos a analisar alguns pontos mais específicos da atuação do Estado no terceiro e último capítulo, mas antes, no próximo capítulo, examinaremos uma ordem de pensamentos sobre a questão do crescimento e desenvolvimento econômico muito pertinente aos países em desenvolvimento e aos países mais pobres.

2 CRESCIMENTO ECONÔMICO

Revisto o entendimento do problema econômico, levantaremos neste capítulo a questão do crescimento econômico como objetivo humano, devido às diferenças e, de modo geral, aos diversos prejuízos que a pobreza gera.

A pobreza que vivencia grande parte da população mundial representa, sem dúvida, um dos maiores desafios do homem. Sendo a maior consequência deste problema a miséria, o tema tem uma importância central para aqueles que objetivam um mundo melhor e mais justo. Neste sentido, entender as razões que levam um país a tornar-se mais rico do que outro volta a sugerir a mais importante questão dentro da ciência econômica. Recentes evidências revelam que há uma forte correlação entre crescimento econômico e redução da pobreza, indicando que a melhor solução para a pobreza é crescimento econômico.

As principais vantagens que o crescimento econômico pode gerar em um país podem ser visualizadas com o exemplo da economia britânica. Essa economia tem experimentado um crescimento contínuo do PIB real desde 1992. Dez anos de crescimento resultam, de forma inevitável, numa gama de benefícios sociais e econômicos.

Os principais benefícios verificados são: diminuição da taxa de desemprego; dividendos fiscais para as contas do governo, podendo este promover tanto um equilíbrio fiscal como uma maior disponibilidade de recursos para os projetos públicos; promoção de ainda maiores investimentos em novos bens de capital, como um fator multiplicador, o que ajuda sustentar o crescimento da economia; maior credibilidade nos negócios, tanto internos como externos, impactando em maiores lucros e confiança das empresas; e, aumento dos padrões de vida à medida que o PIB real per capita aumenta, muito embora o PIB real por si só não represente a medida mais adequada do verdadeira padrão e qualidade de vida.⁶

⁶ Também se deve ponderar, como exemplo, os índices de desenvolvimento humano.

Por razões diversas, poucos estudos econômicos têm sido realizados nesta área por muitos anos. Os melhores economistas até a década de 80 preferiram concentrar-se em outras áreas. Já nas últimas duas décadas, economistas que antes focavam seus estudos nos ciclos econômicos, abruptamente voltaram-se para as questões de crescimento econômico. Robert Lucas⁷ mostrou uma “rationale” para essa realocação dos esforços. Ele confrontou um agente econômico com preferências consideradas regulares em modelos macroeconômicos com a questão de quanto consumo esse estaria disposto a abrir mão para eliminar as flutuações em seu consumo devido aos ciclos econômicos. A conclusão foi pouco expressiva, implicando que os ganhos de bem-estar resultante da diminuição das flutuações econômicas são insignificantes.

Esse hipotético agente econômico estaria, entretanto, disposto a renunciar a uma significativa parte de seu consumo para viver numa economia que cresce em altas taxas. O estudo de Lucas sobre impacto de bem-estar sugeriu que há muito mais a ser aproveitado da investigação dos determinantes do processo de crescimento econômico do que de um melhor entendimento das forças que movem as flutuações econômicas. Contudo, Lucas também ressalta que aumento nas taxas de crescimento da economia, por si só, não significa necessariamente aumento de bem estar, como veremos mais adiante.

Mas o que gera crescimento econômico? Esboçaremos neste capítulo primeiramente uma breve síntese dos pensamentos teóricos sobre crescimento da escola neoclássica e da nova teoria de crescimento, também nomeada teoria endógena de crescimento; em seguida ensinaremos uma discussão sobre a questão do papel das políticas econômicas e, por último, discutiremos a importância dos aspectos sociais para o crescimento.

2.1 As Teorias de Crescimento Econômico

Voltando nossa atenção para o início do pensamento econômico, encontramos a primeira fase da Ciência Econômica marcada pelos pensamentos do mercantilismo e da fisiocracia.

⁷ LUCAS, 1987.

Assim, entendia-se sobre crescimento, ou origem das riquezas, sob estes dois pontos de vistas⁸.

Segundo os autores mercantilistas (1450-1750), a riqueza das nações dependia principalmente do acúmulo dos metais preciosos. Com essa idéia, ganhou impulso o comércio internacional, provocando assim maior crescimento econômico. Nessa compreensão, tinha-se um grande desejo de maximizar a acumulação de metais como ouro e prata, sendo estes considerados superiores ao aço e ao ferro. Em última análise, os mercantilistas, visavam principalmente o crescimento devido ao comércio.

No caso dos fisiocratas, em contraponto aos mercantilistas, assumia-se uma forma mais liberal na medida em que a visão de Estado e a análise voltam-se mais para a produção do que para o comércio. Segundo essa escola de pensamento, o comércio e a indústria são apenas setores transformadores e transportadores de valores, sendo que quem realmente agrega valores à economia é o setor da agricultura, dados os fatores existentes, como a terra. Então, com o aumento da produção agrícola e de sua produtividade, realizados pela classe produtiva, aumentaria o excedente a ser destinado ao desenvolvimento do resto da economia, onde atua a classe estéril.

2.1.1 Formação da Teoria Neoclássica

A partir desse ponto, surge a visão clássica, tendo Adam Smith (1723-1790) como um dos principais referências desse período. O grande marco histórico para o estudo da economia, considerado o nascimento da ciência econômica, é sua clássica obra de 1776: a *Riqueza das Nações*. Se recordarmos o subtítulo da mesma, *Investigação da natureza e das causas da riqueza das nações*, concluiremos, em termos modernos, que o autor busca uma teoria para o desenvolvimento econômico. Ou seja, seu trabalho está intimamente ligado à questão do crescimento econômico. Após Smith, muitas teorias e pensamentos a respeito do entendimento desse tema foram decorrentes de suas idéias.

⁸ JONES, 2000.

Ao contrário dos mercantilistas e dos fisiocratas, Smith⁹ viu que o elemento essencial, como fonte de riqueza, era o trabalho produtivo. Segundo ele a base para o crescimento de uma economia deve ser remetida a três fatores: a divisão do trabalho, o acúmulo de capital e o progresso tecnológico.

Smith também salientou a importância de um sistema legal estável para que as “forças invisíveis” do mercado pudessem atuar. Tal colocação significa instituições fortes que recompensam e penam de forma imparcial e que, dessa maneira, manteriam ativo um sistema de incentivos eficaz. A economia deveria funcionar com liberdade total para os agentes econômicos, existindo uma presença mínima do Estado, que teria apenas as funções básicas, ou seja, a defesa, a justiça e a manutenção de certas obras públicas.

Imaginava também este, como os demais economistas clássicos, que a produção de um bem era realizada como proporções fixas, a medida que, para aumentar a produção desse bem, era necessário aumentar o emprego de todos os fatores. Com essa mesma idéia, a produção de cada ano deveria ser maior quanto mais trabalhadores produtivos e capital forem empregados. Smith explicou como um sistema de mercado aberto internacional faria com que países mais pobres pudessem recuperar suas economias em direção aos níveis dos países desenvolvidos.

Principal seguidor de Adam Smith, David Ricardo (1772-1823) aperfeiçoou as idéias de seu antecessor, sendo sua principal obra “Princípios de economia política e tributação”, publicada em 1817. Ricardo introduziu outro conceito muito importante para o estudo do crescimento econômico: a idéia dos retornos decrescentes na medida em que o produto cresce em resposta aos aumentos de capital e trabalho.

Este autor mostrou como um investimento adicional de capital tenderia a gerar menores retornos de produto, implicando que em algum momento o crescimento poderia cessar. Ricardo exemplifica porque existe uma tendência à taxa decrescente, mostrando o caso da agricultura, onde estuda a dinâmica da renda da terra.

Ricardo ressaltou também o conceito da competição perfeita, demonstrando que no ponto de equilíbrio da economia as empresas obteriam lucro zero. Deve-se, no entanto, fazer

⁹ JONES, 2000.

uma breve comparação entre o ponto de equilíbrio de Smith e de David Ricardo. Como é vista em Smith, a economia tende para o ponto de equilíbrio, devido principalmente à concorrência dos empresários, que levam à redução das taxas de lucro para o seu nível natural, eliminando assim toda a possibilidade de acumulação de capital.

No caso de Ricardo, o momento em que ocorreria o ponto de equilíbrio seria mais perto, pois se presume a existência de retornos marginais decrescentes na agricultura pelo crescimento demográfico acelerado, considerando esses fatores não neutralizados pelo progresso tecnológico, o que resulta num maior custo de vida da população, um maior aumento dos salários nominais, uma redução da taxa de lucro e dos estímulos ao investimento.

Os fundamentos da moderna teoria de crescimento foram estabelecidos na década de 1950 por Robert Solow e Trevor Swan¹⁰. Esses autores, na busca de consolidar uma teoria, descreveram um modelo baseado na premissa de que o produto de uma economia é gerado a partir da combinação de trabalho (L) e capital (K), de forma que dado qualquer acréscimo desses insumos, retornos constantes seriam obtidos. Ou seja, a duplicação dos insumos resultaria na duplicação do produto. A quantidade de produto (y) também é determinada pela eficiência (A) com a qual o trabalho e o capital são empregados, ou

$$(1) \quad y = A f(L,K).$$

Com a pressuposição da concorrência perfeita, a taxa de crescimento da economia, dessa forma, seria a soma ponderada das taxas de crescimento da eficiência, g_A (também chamado de progresso tecnológico), da força de trabalho, g_L , e do estoque de capital, g_K , n qual o peso dos dois últimos é a parcela de pagamento de trabalho e de capital no PIB:

$$(2) \quad g_y = g_A + a_L g_L + a_K g_K$$

Outra pressuposição do modelo de Solow, assim como de Ricardo, é a de que o produto marginal do capital diminui com o acúmulo de capital na economia. No longo prazo, à medida que a economia acumula mais e mais capital, g_K aproxima-se de 0, e a determinação da taxa de crescimento torna-se cada vez mais sensível ao progresso tecnológico e ao crescimento da força de trabalho. Ou seja, tal economia obedeceria às leis dos retornos decrescentes.

¹⁰ AGHION, P.; HOWITT, P, 1998.

Dessa forma, como é visto em “The Rich and The Poor”, identificam-se duas importantes implicações trazidas pelas idéias de Smith e Ricardo para a teoria neoclássica de crescimento. A primeira diz que enquanto o estoque de capital de uma economia aumenta, o crescimento dessa mesma economia desacelera, o que também pode significar que, em algum momento, essa taxa de crescimento pode, simplesmente, anular-se. O que se defende, conforme o modelo dessa teoria, é que para tais taxas de crescimento sustentarem-se, deveria haver progresso tecnológico sistematicamente ao longo do tempo.

De qualquer forma, o fator progresso tecnológico é exógeno em relação a esse modelo teórico. A segunda implicação refere-se à proposição de que países mais pobres devem crescer mais aceleradamente do que os países mais ricos. Isso porque se considera aqui a lei dos retornos decrescentes: como a razão capital/trabalho nos países pobres é mais baixa do que nos países mais ricos, qualquer aumento de capital, nesses casos, resultaria em maior retorno daquele que poderia ser verificado nas economias mais ricas, em que a razão capital/trabalho é maior.

2.1.2 Nova Teoria de Crescimento

Verificações de dados empíricos, ao longo do último século, contradizendo as duas proposições anteriores, levaram a um maior questionamento da teoria neoclássica. Alguns poderiam argumentar que a aceleração do progresso tecnológico poderia explicar tais contradições. Tal investigação, contudo, levaria à implicação de que ao mesmo tempo em que esse fator representa um forte determinante do crescimento é também um fator exógeno ao modelo neoclássico, ou seja, o modelo estaria incompleto. Depois de um certo período, dado o trabalho de Solow e Swan, apresenta-se a nova teoria de crescimento, também chamada Teoria Endógena de Crescimento¹¹. Essa escola de pensamento investigou a questão da lei dos retornos decrescentes do modelo neoclássico. Se tal lei na realidade não fosse verificada, o crescimento poderia sustentar-se mesmo não havendo avanços tecnológicos.

Um dos autores dessa nova escola, Paul Romer, mostrou que se considerarmos a idéia do capital humano como um novo fator na equação de crescimento, poderia haver uma

¹¹ AGHION, P.; HOWITT, P, 1998.

característica diferente daquela que a lei dos retornos decrescentes sugere¹². Nesse sentido, capital humano nestas formulações é entendido como todo conhecimento e habilidades adquiridos pelos trabalhadores através da experiência, do treinamento e do ensino.

Imaginemos, como exemplo, uma indústria que investe em novas ferramentas de trabalho, mas que ao mesmo tempo emprega mão de obra mais especializada, ou, de outra forma, que a sua equipe de trabalho se especialize da forma *learning by doing*. Uma melhoria da aptidão da força de trabalho resultaria numa maior produtividade. Poderia haver nesse caso retornos crescentes. O capital humano, assim, tem muitas semelhanças com o capital físico, o qual também é um fator de produção que pode ser acumulado e que também aumenta a capacidade de uma empresa ou nação para a produção de bens e serviços.

Conforme a teoria dessa escola de pensamento, buscou-se, também, entender, além do fator capital humano, a dinâmica da origem do progresso tecnológico. Ou seja, diferentemente da teoria neoclássica, esta tenta criar um modelo que explique também a determinação desse fator de crescimento. Assim, os autores buscaram delinear como e em que contexto agentes econômicos investem em pesquisa e desenvolvimento. Essa investigação formulou algumas divergências em relação à teoria neoclássica.

Empresas se interessariam em investir em inovação apenas se houvesse alguma expectativa de maiores lucros futuros, mas como a teoria neoclássica assume a hipótese da concorrência perfeita, ou seja, um mercado no qual a taxa de lucro é fixa para os agentes, sendo descartada a possibilidade de maiores lucros, isso implicaria que nenhuma empresa atuando de forma racional investiria em inovação.

Reagindo a isso, a nova teoria considera que a concorrência é imperfeita. Nesse sentido, a idéia de endogenidade, como usada no modelo de Romer, parte do pressuposto de que os pesquisadores ou detentores das idéias querem obter inovações antes que os outros o façam, identificando tal esforço como um fator importante dentro da maximização dos lucros dos empresários. Assim, para esses teóricos, tornou-se muito importante a questão das condições sob as quais as empresas estariam dispostas a apostar em inovação de forma mais direta.

¹² ROMER Paul. 1986 e 1989.

No modelo de Romer ainda considera-se que a maioria da população encontra-se empregada na produção de idéias, e também é definido que a tecnologia é a principal alavanca do crescimento da renda *per capita*. Uma das diferenças fundamentais a ser considerada é que nos modelos de crescimento neoclássicos do tipo Solow-Swan, a tecnologia, como já dito, sendo exógena ao modelo, não é menos importante. É preciso salientar que em ambos os casos, tanto enquanto elemento exógeno quanto endógeno, considera-se a tecnologia o motor principal de crescimento.

2.2 Políticas Econômicas e Crescimento Econômico

Uma questão muito discutida nos ambientes político e popular sobre crescimento e não tratada na teoria neoclássica nem na nova teoria de crescimento diz respeito às políticas econômicas. O governo, por meio de seus instrumentos de política monetária e fiscal, pode influenciar o nível de investimento da economia, delineando em última instância o crescimento dessa economia.

Contudo, a relação entre uma política macroeconômica e as taxas de crescimento parece, muitas vezes, dar-se de uma forma não muito clara, o que freqüentemente ocasiona diferentes visões sobre esse tema. As teorias de crescimento já expostas especulam sobre como as mudanças nos fatores de produção repercutem no produto, mas as mesmas não se detêm na questão do papel das políticas econômicas.

Novos estudos empíricos sobre crescimento têm surgido, dada a disponibilidade atual de longas séries de dados estatísticos relativos ao tema. Esses estudos tentam especular, por exemplo, os efeitos econômicos em países que adotam diferentes políticas. Uma questão constatada por Robert Barro¹³, um pesquisador dessa linha, foi que se mantivermos constantes fatores como a taxa de fertilidade, o capital humano de um país, que é a ponderação de seus diversos indicadores de educação, e também suas políticas econômicas, representadas pelo percentual do PIB gasto pelo governo, países menos ricos tenderiam a crescer mais rapidamente que os países mais ricos.

¹³ BARRO, 1997.

Essa demonstração coincidiu com o modelo neoclássico de crescimento. Não obstante, como observamos que na maioria das vezes não se verifica a pressuposição inicial de se manter constantes outros fatores, como o nível de capital humano e a política econômica, esse resultado não ocorre. A esse respeito, especula-se, então, qual fator poderia ser substancialmente relevante para a determinação desse processo de recuperação dos países mais pobres.

Em relação ao fator política econômica, outros estudos empíricos tentaram correlacionar a postura adotada por diferentes países em relação ao grau de abertura comercial à amplitude das medidas legais em relação à segurança dos direitos de propriedade, com as taxas de crescimento. Um levantamento recente, elaborado pelo FMI¹⁴, mostrou que países em desenvolvimento como um todo tem aumentado suas participações no comércio mundial de 19 por cento em 1971 para 29 por cento em 1999.

Contudo, verificou-se que países emergentes da Ásia tiveram bons resultados em termos de crescimento, diferentemente do que ocorreu na África. Nesse sentido, mostra-se que países em que têm ocorrido substanciais recuperações, em termos de PIB per capita, em direção aos países industrializados (gráfico 1), são aqueles onde a abertura comercial também tem aumentado muito (gráfico 2).

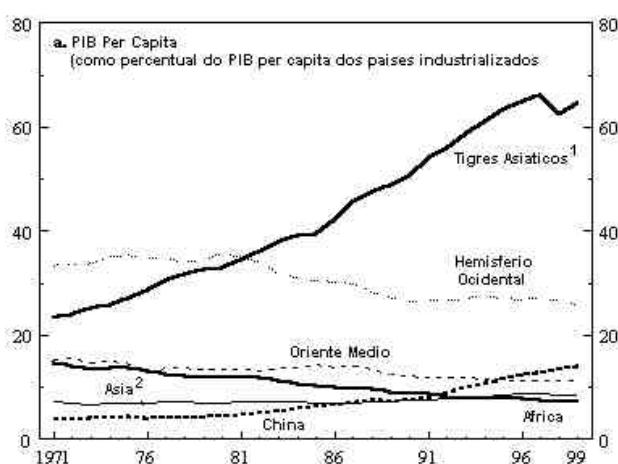


Figura 1

¹⁴ World Economic Outlook, IMF, May 2000.

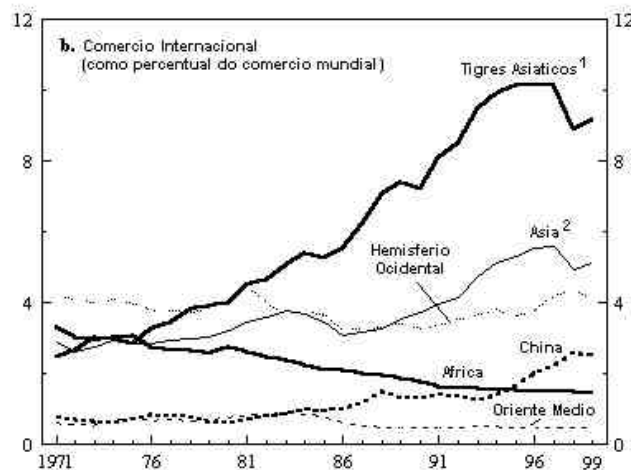


Figura 2

Fonte: World Economic Outlook, FMI, May 2000,

¹ Hong Kong SAR, Korea, Singapura, Taiwan, Província da China

² China excluída

Outro estudo de Jeffrey Sachs (1995), na mesma linha de raciocínio e no qual avalia-se o desempenho de mais de cem países, chega a uma conclusão similar. Além disso, outra conclusão pertinente a que chega R. Barro¹⁵, é que países que apresentaram maiores gastos de governo estariam relacionados com aqueles que apresentaram menores taxas de crescimento. Outra conclusão foi que países que apresentam alto volume de capital humano, ou seja, população com boa educação e talento profissional, em relação ao capital físico, tendem a crescer mais do que outros países com menos capital humano.

Um estudo mais recente elaborado pelo Banco Mundial¹⁶ mostrou que 24 países, representando um total de 3 bilhões de pessoas, incluindo China, Argentina, Brasil, Índia e as Filipinas, têm aumentado seus percentuais de participação do comércio exterior no PIB nos últimos 20 anos e, na média, suas taxas de crescimento têm tido uma melhoria também. O PIB per capita desses mesmos países cresceu numa média de 5% ao ano durante os anos 90 (em contraste com a média de 2% dos países ricos) e suas taxas de pobreza diminuíram.

Por outro lado, outro grupo de países, compreendendo o Paquistão e muitas nações africanas, representantes de algo em torno de 2 bilhões de pessoas, apresentaram uma diminuição do percentual do comércio exterior em relação ao PIB bem como uma estagnação

¹⁵ BARRO, 1997.

¹⁶ "Globalisation: Is it at Risk?", Special Report, The Economist, 2002.

econômica e um aumento da pobreza. De acordo com esse estudo ainda, a renda per capita desses países menos “globalizados” diminuiu numa média de 1% ao ano durante os anos 90.

Em resumo, estudos empíricos indicam que há evidências mostrando que países menos ricos recuperam-se em direção aos níveis de crescimento dos países mais ricos, e que a probabilidade de atingir tal feito está relacionada à adoção de políticas que permitam um ambiente competitivo de livre comércio. Pela ótica do pensamento clássico, estaria perfeitamente autorizada a seguinte dedução: maior competitividade gera maior eficiência econômica, maior produtividade, e, por fim, maior produto.

Contudo, dadas as conclusões desses estudos empíricos, surge uma tensão de proposições que sugere a nova teoria de crescimento: políticas econômicas adotadas adequadamente pelos governos podem gerar boas taxas de crescimento. Assim como para os neoclássicos, os estudos empíricos sustentam por outro lado que uma menor atuação do governo na economia é melhor para o crescimento.

Um ponto específico de discussão a esse respeito é o exemplo, já citado anteriormente, dos Tigres Asiáticos. Para os neoclássicos, o resultado de crescimento verificado nesses países está baseado no movimento de abertura comercial e na pouca interferência dos governos na economia. Já a linha de pensamento da teoria endógena de crescimento sugere, como consequência de tal feito, a intervenção do governo, muito pelos estímulos à educação, o que corresponderia a formação do capital humano, e aos investimentos.

Contudo, é observado em um trabalho de Alwyn Young (1994)¹⁷, que é discutível se o caso dos Tigres Asiáticos pode ser entendido tanto pela teoria Neoclássica quanto pela Nova Teoria de Crescimento. O autor demonstra que o acelerado acúmulo de capital, devido também aos altos investimentos externos e de trabalho, através do crescimento da população e do aumento da participação da força de trabalho, identificam um processo coerente com a teoria neoclássica. É mostrado que o crescimento desses países também pode ser compreendido pela Nova Teoria de Crescimento: essa teoria, a qual “endoginiza” o fator capital humano, explica que políticas para o estímulo do capital humano e de determinados

¹⁷ The Poor and the Rich (The Economist).

capitais físicos podem, de forma contínua, proporcionar crescimento econômico.

No entanto, permanece o questionamento sobre qual teoria de crescimento é preponderante nos resultados desses países. A proposição da Teoria Neoclássica, juntamente com a linha de estudo introduzida pelos autores da teoria endógena de crescimento, demonstrou que houve uma evolução dos pensamentos sobre crescimento econômico no último século. De qualquer forma, como podemos constatar, os efeitos das políticas econômicas sobre as taxas de crescimento ainda não são totalmente demonstráveis, apesar dos novos estudos empíricos terem representado um esforço na tentativa de elucidar essa questão.

Uma outra forma de colocar o assunto desenvolvido em *The poor and the rich (the economist)*, está num outro trabalho de Mancur Olson¹⁸. A investigação desse autor parte da consideração de que as economias que mais crescem no mundo, atualmente, são alguns países pobres, conforme recentes dados empíricos evidenciam. Assim, se analisarmos essa realidade tanto pela ótica da teoria neoclássica como pela teoria endógena de crescimento, nenhuma das teorias se aplicaria.

A teoria endógena, por exemplo, leva-nos a presumir que os países mais ricos deveriam ser os que mais crescem, o que pela evidência não é verificado. Já a teoria neoclássica, por outro lado, sugere que os países mais pobres como um todo deveria apresentar melhores taxas de crescimento em relação às taxas dos países mais ricos, o que também não é verificado.

Olson argumenta que o problema está no fato de que ambas teorias assumem que os países estão maximizando a alocação de seus recursos e tecnologias disponíveis. Ou seja, questiona-se a hipótese de que países pobres estariam desperdiçando grandes quantidades de recursos. Nesse caso, para se obter maiores taxas de crescimento, bastariam, simplesmente, maiores esforços para desperdiçar menos recursos que esses países já possuem.

Em seu trabalho, Olson mostra como países com fracas taxas de crescimento alocam mal seus recursos. Cita-se como evidência o fator trabalho: países estariam alocando da melhor forma possível o trabalho humano se as grandes migrações de trabalhadores dos países pobres

¹⁸ OLSON, 1996.

para os países ricos gerassem, como consequência, aumentos de produtividade dos trabalhadores remanescentes naqueles países em que houve emigração.

Essa lógica explica-se pela seguinte dedução: quando trabalhadores emigram de um país, a razão capital/trabalho desse mesmo país aumenta, pois para cada trabalhador remanescente deverá haver mais capital, o que deveria fazer com que a produtividade de cada trabalhador aumentasse também. Contudo, conforme esse autor, em muitos casos tal efeito não é verificado. Também o que deveria ocorrer com os emigrantes em seus países de destino, de acordo com as teorias de crescimento, da mesma forma, não é verificado.

O que acontece é que a renda dos emigrantes aumenta de maneira muito maior do que aquela que deveria causar o acesso a mais capital. O que se infere é que o trabalho desses emigrantes estava sendo subutilizado em seus países natais. Olson deduz que o aumento da renda do emigrante, no país mais rico, é devido tanto a um maior acesso de capital, como também a um maior ganho devido à sua sublocação ocorrida em seu país de origem.

Olson ainda buscou especular outras evidências para demonstrar como capital e conhecimento também são mal utilizados por muitos países emergentes. Em suma, este autor apresentou uma “rationale” para o atual quadro de crescimento verificado no mundo recentemente. De acordo com a mesma, colocam-se no centro das atenções, de forma explícita, tanto o papel das políticas econômicas como o papel das instituições.

Nesse sentido, supõe-se que para os países pobres poderem crescer a elevadas taxas deve-se considerar que o problema não está tanto na escassez de recursos, mas na má gerência da alocação dos recursos existentes. Nesse ponto, conforme o autor, ressalta-se a vital importância dos governos e de suas atribuições.

Em suma, tanto a evolução dos estudos acadêmicos em relação às teorias de crescimento, vista na seção 2.1, quanto as especulações sobre os efeitos que a atuação dos governos na economia podem gerar sobre as taxas de crescimento, vistas na seção 2.2, condicionam a questão do crescimento sempre pela ótica da eficiência econômica. Identificamos na próxima seção os aspectos sociais e estruturais como requisitos para o crescimento no longo prazo.

2.3 Aspectos Sociais e Estruturais para um Crescimento Sustentável

Podemos observar no âmbito político que muito se defende o objetivo de atingir um crescimento sustentável. Tais discursos nos levam à conclusão de que no passado se verificaram crescimentos “não sustentáveis”, o que muito pode ser verdade. No Brasil, para recordarmos, teve vigência uma política econômica muito difundida na América Latina em geral¹⁹, a substituição das importações, que visava o desenvolvimento e gerou crescimento econômico de fato, no Brasil em particular. No entanto, verificou-se por outro lado um forte desequilíbrio social e estrutural da economia. No contexto social, como exemplo, o intenso movimento do êxodo rural gerado pelas indústrias teve como uma de suas conseqüências uma urbanização descontrolada com a formação desproporcional de favelas nos grandes centros urbanos.

No contexto estrutural da economia, houve um descompasso entre os setores agrários e o setor industrial. Mas qual é, então, o entendimento sobre crescimento sustentável? No âmbito do estudo da macroeconomia, poderíamos dizer que o conceito de crescimento sustentável de um país significa a situação em que ocorre um crescimento real do PIB e em que simultaneamente mantém-se o equilíbrio das contas públicas, privadas e externas desse país. Em geral, melhor seria entendido como sustentável aquele crescimento que, de forma duradoura, mantém-se por basear-se em todos os seus pilares essenciais.

Assim, ao idealizarmos o crescimento sustentável de uma economia, na verdade, referimos o processo de desenvolvimento de um país ou de uma região. Neste sentido, desenvolvimento engloba não apenas crescimento econômico, mas uma evolução mais abrangente onde questões econômico-financeiras, estruturais, sociais e humanas são ponderadas.

Imaginemos, hipoteticamente, um país com um bom desempenho macroeconômico, por exemplo, alta taxa de crescimento real do PIB, mas que simultaneamente apresente uma estagnação das condições estruturais, sociais e humanas. Tal país estaria crescendo economicamente mas não se desenvolvendo, o que significaria um crescimento “não sustentável” no longo prazo. Dessa forma, podemos dividir o processo de desenvolvimento

¹⁹ Ref. Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL.

sob dois aspectos essenciais, mas que devem ser considerados conjuntamente: as questões macroeconômicas e as questões estruturais, sociais e humanas. Podemos ilustrar o enfoque desses dois aspectos como dois lados de uma mesma moeda, mostrando, assim, a sua clara interdependência.

As questões macroeconômicas referem-se às condições econômicas e financeiras do país ou região, englobando as contas de renda nacional, as estatísticas de balanço de pagamentos e comércio exterior, e todas as demais análises financeiras e econômicas que compõem o núcleo do nosso atual sistema de avaliação. Neste contexto, os ministros da fazenda fundamentam o uso das políticas monetárias e fiscais para as tomadas de decisões considerando informações como as estatísticas sobre o PIB, os juros, as reservas, o crescimento, etc., de forma a atingirem seus objetivos de estabilização e saúde econômica e financeira.

As questões estruturais, sociais e humanas não se restringem às tradicionais estatísticas sobre mortalidade materno-infantil, desemprego, frequência escolar, etc. São questões mais fundamentais e de longo prazo, inerentes à essência do desenvolvimento da sociedade como um todo. Levantaremos mais detalhadamente essas questões. Antes, porém, ressalta-se a importância de considerar os aspectos macroeconômicos e financeiros em conjunto com os aspectos estruturais, sociais e humanos ao se adotar um sistema político e econômico. A integração destes temas tanto no nível nacional quanto internacional, no âmbito da globalização, deve ser vital para o horizonte de longo prazo.

Neste contexto, as questões estruturais, sociais e humanas representam um conjunto de requisitos pelos quais deveriam ser ponderadas as considerações macroeconômicas. Como é visto em James D. Wolfensohn (1999), pode-se dividir esse conjunto de requisitos em estruturais, humanos e físicos. Estruturais são aqueles referentes à eficiência da administração pública, do poder judiciário, do poder regulador, do sistema financeiro e dos programas sociais. Humanos são requisitos concernentes às questões de educação e saúde. E, por último, requisitos físicos são aqueles relativos às necessidades físicas básicas como água, energia, estradas, telecomunicações, transportes e meio ambiente.

2.3.1 Requisitos Estruturais

A necessidade de haver um governo apto e íntegro para o desenvolvimento é bem visível. O governo de um país em desenvolvimento deve ter como *benchmark* governos preparados e bem organizados. Para isso, deve haver uma aptidão dos agentes envolvidos, um sistema regulador mais transparente, um poder legislativo claro sem muitas restrições e, ainda, um bom treinamento e uma boa remuneração dos seus funcionários. O compromisso absoluto com a integridade deve ser permanentemente almejado, pois só seria possível a formação de uma estrutura governamental nesses moldes com a rigorosa inexistência de qualquer forma de corrupção nas diversas esferas envolvidas. Nesse sentido, a liderança do governo deveria adotar, já em seu princípio de atuação, sólidas políticas de combate à corrupção, estabelecendo esforços constantes e sistemáticos para esse fim.

O poder judiciário, a partir de um sistema de leis eficaz e bem consolidado, deve atuar de forma organizada, honesta e imparcial, demonstrando uma integridade institucional. Tal forma de atuação implicaria, por consequência, um aperfeiçoamento da cultura do país no sentido de uma maior seriedade e respeito aos valores nacionais, estabelecendo-se, assim, uma maior credibilidade do país no contexto internacional. Para isso, cabe ao governo garantir um sistema eficaz de leis e justiça, um sistema de código eficiente que contemple um amplo conjunto de leis. Contando com um sistema nesses moldes, onde também é observada a proteção aos direitos humanos e de propriedade, um desenvolvimento sustentável é mais viável.

Recentemente, acontecimentos como a crise econômica da Ásia demonstraram como é essencial para um país a existência de um sistema financeiro bem organizado, controlado e supervisionado. Por isso, torna-se imperativo, para o papel do governo, estabelecer um plano de supervisão seguro e estável dentre os diversos agentes financeiros que compõem todo o sistema financeiro. Dado o processo de integração econômica verificado no ambiente internacional nas últimas décadas, o que também implica uma maior mobilidade de capital, faz-se necessário consolidar um sistema de supervisão compatível e acreditado internacionalmente. De forma similar, observa-se ainda uma transparência nas informações, pessoal bem instruído e padrões de contabilidade também compatíveis internacionalmente, de modo que possa ser garantido um sistema eficiente e estável.

Cita-se como um último requisito estrutural a preocupação com a segurança social. É evidente que a implementação de mecanismos para esse fim, como uma rede de segurança social e programas sociais, quando remetidos às obrigações dos governos, muitas vezes não dependem apenas de vontade política e de eficiência em sua condução. Os governos são habilitados a oferecer soluções conforme o estágio de desenvolvimento do país. Por outro lado, alternativas informais de atuação, auxílio familiar ou via ONGs podem minimizar tal condicionamento.

Independentemente da forma, um desenvolvimento efetivo deve ocupar-se de esforços como ajuda aos desfavorecidos, aos incapacitados, às crianças e aos desempregados. Mesmo observando que oscilações no produto e no emprego são fenômenos que podem ocorrer em todo o tempo, uma rede de segurança que consiga fazer a manutenção do pleno emprego seria a mais eficaz.

Nos períodos de forte recessão ocorre grande deterioração de elementos que fazem parte dos aspectos estruturais, sociais e humanos como a saúde, a educação e as condições básicas de vida, o que torna mais evidente a interdependência entre os “dois lados da moeda”. Enfim, esforços para uma segurança social significam a manutenção do capital social, que é muito revelado na coesão social e no sentimento de comunidade, onde é essencial que sejam mantidas a paz e a estabilidade de longo prazo.

2.3.2 Requisitos Humanos

A educação, em toda a história humana representa um requisito-chave para o desenvolvimento. Como sua decorrência, também temos a atualização tecnológica e a criação de novas tecnologias, elementos básicos que, junto de capital e trabalho, formam os três fatores de produção. Mais relevante ainda torna-se a questão da educação para um país na medida em que verificamos um maior grau de integração econômica no contexto global, o que vem se mostrando uma tendência real na atualidade.

O nível de educação é um determinante do quanto um país poderá capturar dos potenciais benefícios que um ambiente mais globalizado oferece. Essa condição é explicitada

ao observarmos que um país deve estar habilitado e capacitado para atuar em um mercado maior e mais competitivo. Instituições de educação e conhecimento são requisitos para esse propósito e para o desenvolvimento.

Para que o sistema de educação de um país seja eficiente no sentido de produzir seus benefícios é necessária a preocupação com construção de escolas, criação de currículos modernos que se adaptem às novas tecnologias e às verdadeiras necessidades do mercado local e, ainda, com a formação e a supervisão de professores. É preciso dar também a devida atenção para a educação pré-escolar, que pode ser determinante para o desenvolvimento da criança e para seu grau de avanço final. Notamos, contudo, que muitos dos efeitos esperados de esforços como esses devem ser verificados a longo prazo. Um país com essas metas deve ainda reconhecer que atualmente, com as novas tecnologias de comunicação global, as possibilidades de intercâmbio e acesso às informações e ao conhecimento estão num estágio incomparável historicamente.

Outro requisito humano também claro é a questão da saúde pública. É observada a saúde pública como fator de influência direta na educação. De nada adiantaria fornecer todos os recursos educacionais para as crianças, por exemplo, se estas, durante sua vida escolar, não recebessem a devida diligência em sua saúde. Haveria prejuízos em suas aptidões. Do mesmo modo, deve ser essencial que os governos garantam serviços de saúde também para os adultos e idosos, mantendo um planejamento na saúde familiar.

A questão do crescimento da população para os países menos desenvolvidos, em particular, é um tema fundamental que concerne à cultura e às crenças dos povos podendo influenciar na formação dos padrões de vida nessas economias. Também é relacionado à educação, à religião e à disponibilidade de serviços de saúde. É fato que sendo a taxa de crescimento populacional muito elevada nos países menos desenvolvidos, tais esforços evidentemente obterão resultados amortecidos ou, ainda, nulos. Tais países, nessa hipótese, terão que consumir muito de seus recursos escassos simplesmente para combater um declínio dos padrões de vida.

2.3.4 Requisitos Físicos

Requisitos físicos são aquelas necessidades físicas mais básicas, consideradas algumas vezes com menos atenção nas discussões sobre crescimento. Muitos afirmam que neste século haverá uma carência de água potável, o que até mesmo leva alguns, no meio informal, a supor que países mais ricos estariam interessados na posse da floresta amazônica.

É sabido que no mundo como um todo há 1,5 bilhão de pessoas sem acesso à água potável e 2 bilhões sem saneamento. Tal contexto, junto com uma crescente demanda de água tanto pelo setor industrial quanto pela agricultura, no caso de economias em expansão, faz com que se torne ainda mais séria a preocupação com a eficiência de distribuição, abastecimento, captação e poupança de água. Mais ainda, a questão da disponibilidade de água e saneamento afeta tanto o meio ambiente quanto à saúde da população, impactando também nos investimentos e no desenvolvimento das áreas rurais e urbanas.

A disponibilidade de energia elétrica da mesma forma configura-se não só como uma questão de conveniência, mas também pelo enorme impacto ambiental gerado na sua escassez, o que é comprovado pelo fato de séculos de destruição de florestas terem modificando os padrões meteorológicos e a qualidade do ar na atmosfera. Na busca de combustíveis alternativos, recorre-se ao uso da madeira e combustíveis fósseis, o que causa todas essas más conseqüências. Para a economia essa questão é da mesma forma importante, já que para que haja investimento, tanto público quanto privado, é necessária uma fonte de energia adequada e confiável a preços viáveis.

Outro requisito físico essencial é a necessidade de um sistema rodoviário adequado. Tanto vias rurais quanto urbanas tornam possíveis o comércio e os serviços, a assistência à saúde e o transporte das pessoas às instituições de ensino. Estradas que interligam áreas rurais, urbanas e regionais são dessa forma claramente importantes. Sistemas de transportes aéreo, náutico ou ferroviário são de forma particular essenciais para o comércio regional e internacional, o que implica no crescimento da economia.

Além dos meios de acesso físico, o acesso às telecomunicações para as finalidades de comércio, informação e educação vem mostrando-se nos últimos anos um fator de absoluta

importância para o desenvolvimento no futuro próximo. Dadas as novas tecnologias de telecomunicação, como a fibra ótica, sistemas de rádio-frequência, novos padrões de telefonia e a própria internet, delinea-se uma realidade que possibilita maiores oportunidades principalmente pelo fácil acesso às informações e ao conhecimento. Restrições a tais recursos poderiam implicar uma maior diferença entre pobres e ricos pela discrepância de conhecimento limitar ainda mais as possibilidades de crescimento.

Outra questão que deve ser sem dúvida um consenso entre todos os povos é a importância do meio ambiente. Podem ser encontradas evidências, em qualquer país que seja, de que a poluição não apenas afeta a saúde das pessoas mas também a atividade econômica e o processo de crescimento. Diversos estudos sobre esse assunto têm se acumulado, mas problemas de poluição, de degradação de recursos naturais, como os rios, as florestas, o ar e outros, ainda representam uma crise que muitas vezes é silenciosa.

Por último, cita-se a cultura dos povos. A cultura é tão importante para a indústria, o turismo e o emprego, como também para a identidade dos povos, através de um sentimento de orgulho nacional. Sentimentos como esse podem promover não só um respeito interno pelas instituições nacionais como também um espírito de coletividade, que permite um ambiente de interação entre os agentes mais estável, harmônico e eficiente. Tal ambiente configura-se num fator importante para se propiciar crescimento ou desenvolvimento.

3. O PAPEL DO ESTADO EM ALGUMAS QUESTÕES ATUAIS

Como pode ser visto em Coorey (1988), o papel do Estado sugerido no mundo em geral é o de “promover métodos em que a energia de milhões de indivíduos e de diversas organizações públicas e privadas possa ser centrada para tornar possível o desenvolvimento humano”. Esse autor ainda cita que o governo tem o dever de defender a nação de ataques externos, preservar as leis e a ordem, estabelecer um grau de regulamentação essencial para a interação entre indivíduos e instituições e promover o bem-estar dos pobres, dos desfavorecidos e dos debilitados.

È consenso que o governo existe para promover o bem para as pessoas, contudo permanece ainda o questionamento sobre a definição desse bem e sobre como o governo deveria atuar para propiciá-lo. A literatura sobre o assunto muitas vezes distingue duas visões alternativas sobre o papel do Estado: a visão orgânica, na qual a sociedade é vista como um organismo natural em que cada indivíduo faz parte desse organismo, tendo cada um sua função, e o governo sendo o seu coração. Nessa visão os objetivos da sociedade são definidos pelo Estado, o qual também lidera a nação para tais fins. A outra é a visão mecânica, na qual o governo não é mais uma parte orgânica da sociedade, e sim um mecanismo criado pelos indivíduos para melhor atingirem seus objetivos individuais.

Filósofos, incluindo líderes religiosos, têm uma grande influência nas percepções humanas sobre o papel das pessoas na sociedade e em suas relações com o governo. Assim, o entendimento das pessoas sobre como o governo deveria atuar na sociedade é muito condicionado pelas suas filosofias políticas. Alguns, como vimos, prezam mais pela liberdade individual, enquanto outros se preocupam mais com o bem-estar da sociedade como um todo. Tais diferenças de ideais sempre levam a divergências sobre o escopo mais adequado do governo na economia. No entanto, outros aspectos também devem ser considerados além das filosofias políticas como, por exemplo, de que forma o governo captura suas receitas ou de que modo se dão os impactos dos diferentes gastos públicos na economia.

Vimos no item 1.4, de modo geral, as racionalidades da intervenção do governo no mercado. No item 2.2 mostramos a discussão sobre como o papel das políticas econômicas pode ser determinante para os níveis de crescimento de um país. No item 2.3 enfocamos a importância de atender os aspectos sociais e estruturais de um país para que se atinjam crescimentos sustentáveis, ou, de outra forma, o desenvolvimento econômico. Em suma, os itens 2.2 e 2.3 deram atenção privilegiada ao papel dos gastos do governo. Nesse capítulo, enfocamos primeiro algumas especificidades do papel regulador na atualidade e, por último, alguns conceitos teóricos do papel arrecadador do Estado muito pertinente à vigente questão da reforma tributária no Brasil.

3.1 O Papel Regulador

Nos últimos anos, a discussão sobre a regulação dos serviços de utilidade pública vem se intensificando não apenas no Brasil mas também em todo o mundo. Geralmente são entendidos como serviços de utilidade pública aqueles que englobam os setores de telecomunicações, energia elétrica (desde geração, transmissão e distribuição), água e saneamento, gás e transportes como concessão de rodovias e portos. Conforme Florissi (2001), os motivos que têm levado essa questão a um maior destaque foram basicamente dois: o primeiro foi a forte tendência mundial a reavaliar o tamanho e o papel do Estado face ao maior dinamismo dos mercados; o segundo foram os incríveis avanços tecnológicos que estão proporcionando em determinados setores a quebra ou destruição do conceito de monopólio natural, estrutura de mercado característica das empresas enquadradas nessas categorias de serviços.

Tendo em vista esses dois fatores, há de se destacar que temos ainda a chamada “terceira via”, conceito onde ambos, Estado e mercado, são vistos como parceiros, e não como oponentes no que diz respeito à satisfação do bem-estar da população. Essa parceria pode ser percebida nas várias cláusulas com características nitidamente sociais que são atribuídas pelos órgãos reguladores dos serviços públicos às empresas concessionárias. De outra forma, considera-se que essa parceria está no caminho de uma consolidação quando se percebe que o papel de regulação do Estado sobre as empresas concessionárias está de acordo com os interesses da população.

Nesse sentido, é oportuno, quando se fala na regulação dos serviços de utilidade pública, levantar a questão da eficiência e da distribuição. Por eficiência entende-se a capacitação de um processo produtivo gerar a quantidade máxima possível de produto a partir de uma quantidade fixa de recursos disponíveis. Já a distribuição indica o volume de pessoas que serão beneficiadas, principalmente aquelas que sabidamente não poderiam usufruir tais benefícios.

Sob a perspectiva da eficiência, questiona-se qual deve ser o papel dos órgãos reguladores em tais setores da economia, considerando o surgimento de um ambiente mais competitivo. Nos últimos anos, observa-se esse fenômeno de maior competitividade em determinados setores principalmente pelos avanços tecnológicos que vem abalando o conceito de monopólio natural. No Brasil, exemplifica-se o caso do setor de telefonia, em que novas tecnologias de comunicação via rádio-frequência têm permitido a entrada de novas empresas em novos nichos de mercado fazendo com que haja um aumento na competição com as empresas mais tradicionais.

Nesses casos, a tendência do estabelecimento de uma maior eficiência econômica leva ao questionamento da necessidade da regulação com esse mesmo intuito. Sob a ótica da distribuição, questiona-se, em virtude das externalidades envolvidas e em virtude também de se assegurar o maior número possível de beneficiados com tais serviços, como deve o Estado, através de um órgão regulador, interferir e como deverá ser essa intervenção.

Baseado no trabalho de Florissi (2001), veremos, adiante, como podem ser entendidas essas questões.

3.1.1 A atividade reguladora e seus objetivos

Devem ser observadas, como objetivos básicos da atividade reguladora, as seguintes finalidades:

- i. Promover preços e qualidades dos serviços de acordo com os interesses do consumidor;

- ii. Propiciar às firmas maiores possibilidades de auto-financiamento através de uma forma mais eficiente de se operar;
- iii. Melhorar a eficiência produtiva;
- iv. Proporcionar a implantação de eventuais políticas públicas decididas no nível governamental; e
- v. assegurar que o regime como um todo seja sustentável e robusto.

Identifica-se que o item iv acima tem como justificativa a questão do papel social da distribuição de renda. Já os outros quatro pontos podem ser resumidos no item iii: promover a eficiência. Considera-se aceitável a hipótese de que as agências reguladoras, ao promover a eficiência entre as concessionárias dos serviços públicos, atingirão quase que automaticamente os demais objetivos, ou seja, os itens i, ii e v. Mas para que isso se realize, é preciso que a agência reguladora vise implantar incentivos para simular aqueles que seriam verificados em um regime competitivo. Ou seja, incentivos que promovam a eficiência.

Veremos nas próximas seções mais detalhadamente a questão da eficiência e da distribuição e em seguida a questão das formas de regulação.

3.1.2 A questão da eficiência e a regulação

O que tradicionalmente caracteriza os serviços de utilidade pública é a ocorrência dos chamados monopólios naturais, significando que essas firmas possuem elevados custos fixos em seu processo produtivo, ou seja, apresentam economias de escala. Como monopólios naturais sabemos, com base na teoria econômica, que essas firmas acabarão por capturar uma fatia considerável do bem-estar dos consumidores, sendo que essa fatia apropriada não gerará nenhum retorno como benefício para a população. Em outras palavras, a existência dos monopólios naturais acaba por gerar ineficiência pelo fato de a sociedade não estar atingindo seu nível potencial de bem-estar: o nível ótimo. Em função disso surge a necessidade desse setor ser regulado ou então ser apropriado pelo Estado.

Independentemente do monopólio ser estatal ou privado, o fato é que a sua existência requer alguma forma de regulação das suas atividades, afim de minorar as perdas de bem-

estar oriundas do fato de que nesse setor não existe um nível competição que estimule à eficiência. O mais importante a destacar é que se o objetivo é que se alcance o nível de bem-estar socialmente ótimo, deve-se atingir a eficiência em três níveis:

- i. eficiência produtiva, que significa a redução dos custos de produção;
- ii. eficiência alocativa, significando que o preço do serviço deve igualar-se ao custo de produzi-lo; e
- iii. eficiência dinâmica, que também poderia ser chamada eficiência tecnológica, segundo a qual processos produtivos com custos mais elevados são substituídos por outros menos dispendiosos ao longo do tempo.

Vemos que esses três níveis determinam em conjunto o que seria socialmente ótimo do ponto de vista de eficiência. Ainda que teoricamente a competição não represente um fator necessário para a obtenção da completa eficiência, ela estimula as firmas que operam sob esse regime a buscar sempre a redução nos seus processos produtivos – que é a eficiência produtiva -, a diminuir o poder de determinação de preços das concorrentes forçando o preço a refletir seus custos marginais – a eficiência alocativa - e a possibilitar uma tendência à inovação tecnológica fazendo com que um mesmo processo produtivo seja realizado de maneira menos custosa – a eficiência dinâmica.

Dado que nos casos de monopólio natural há uma ausência de incentivos competitivos e consequentemente incentivos à eficiência, é tradicional a criação de regimes reguladores para substituir as forças que um mercado competitivo exerce sobre as empresas. Apesar de haver um fato problemático nesse processo, relacionado à presença de assimetria de informação entre o regulador e o regulado, permanecem ainda fortes motivos para a presença de uma atividade reguladora na ausência de competição.

Seguindo esse raciocínio, questiona-se a racionalidade de qualquer atividade reguladora na hipótese de um ambiente mais competitivo nos setores de serviços de utilidade pública. Observamos que nesses setores têm ocorrido recentemente fundamentais evoluções tecnológicas, que vem proporcionando uma redução substancial nos custos fixos. Como é o caso do setor elétrico, onde tem sido possível a divisão em segmentos, como a geração e a

transmissão da energia elétrica, o que vem permitindo uma maior competição em determinados segmentos favorecidos pela nova estrutura de custos.

Retomando o raciocínio sobre as motivações da existência de alguma força reguladora, pode-se imaginar que a importância de regular diminui quando nos deslocamos para um mercado mais competitivo. Nota-se o caso da Nova Zelândia, em que foram eliminadas as agências reguladoras daqueles mercados onde a competição estabeleceu-se e instauradas políticas mais tradicionais de competição. No entanto, para se ter melhores evidências dos efeitos da competição sobre o bem-estar e para que se justifiquem soluções como esta, devem ser medidos os esforços no aumento dos altos custos fixos em comparação com os ganhos com a redução nos custos sociais gerados pelas assimetrias de informação do monopólio.

Um ponto favorável àqueles que pregam políticas de estímulo à competição e abolição de medidas reguladoras, é que na medida em que mais firmas possam entrar em tais setores, a relação perda com custos dos aumentos dos custos fixos e ganhos com a redução de assimetrias de informação indica substanciais ganhos sociais, o que implica no enfraquecimento de um dos maiores motivos para a existência da regulação: a ausência de incentivos competitivos e, por consequência, de incentivos à eficiência.

Um contraponto a esse raciocínio é o fato de que, na prática, a possibilidade de aumento de competição nos setores de serviços de utilidade pública é limitada até um certo ponto, pois parece haver um limite tecnológico para a redução de alguns custos fixos. Essa questão leva a outro questionamento: seria melhor que as intenções reguladoras, ainda que nesse caso seriam mais brandas, fossem remetidas ao conjunto legislativo do país, como na Nova Zelândia, ou às agências reguladoras? E ainda, qual seria o tipo de política reguladora a adotar.?

Há sempre boas argumentações no sentido de que políticas reguladoras deveriam ser enquadradas no conjunto legislativo do país, como a necessidade de recursos públicos para a manutenção e a burocracia de uma agência reguladora. Dentro dessa discussão há que se ressaltar que a idéia jurídica parece ser mais adequada nos países em que o regime institucional é mais consistente e o respeito legalista e institucional mais bem estabelecido, o que, se pensarmos no âmbito brasileiro, parece não se apresentar.

3.1.3 A questão da distribuição e a regulação

Nessa seção, desejamos analisar as racionalidades da atividade reguladora sob a ótica da distribuição.

A regulação do ponto de vista da distribuição, em contraste com o enfoque da eficiência, está muito ligada às características próprias do país em questão, como sua formação cultural, sua estrutura social e econômica, bem como sua estrutura legal e institucional. Nesse contexto, ainda que os esforços dos responsáveis pela regulação correspondam às suas prescrições mais teóricas, deverão ocorrer freqüentemente alguns ajustes.

Assim, conforme a sociedade em questão, diferentemente vão ser entendidas as questões de caráter social e distributivo, como a determinação das tarifas, dos investimentos e das quantidades mínimas que as concessionárias deverão ofertar de seus serviços. Exemplificadamente, como vemos ainda em outros itens de consideração: subsídios a diferentes categorias de consumidores, tanto no que diz respeito à localização geográfica como aos níveis de renda e serviços a preços diferenciados para pensionistas ou debilitados fisicamente.

Há ainda motivos bem mais consistentes para fundamentar medidas com o intuito de popularizar determinados serviços, ou seja, permitir que tais serviços sejam disponíveis para um grande número de consumidores, além das evidentes considerações de caráter ético. Dentre esses motivos, temos: economia nos custos fixos elevados dos monopólios naturais; externalidades positivas que sejam tanto difíceis de internalizar ou desconhecidas pelos consumidores; e ganhos de escala de produção da economia como um todo.

Como um exemplo desses aspectos, observa-se o caso do acesso à telefonia, que pode significar um aumento da escala produtiva; o caso do acesso ao saneamento básico, que pode ser avaliado como uma externalidade positiva já que, além do benefício da conveniência que gera a seu consumidor, também beneficia a população em geral em termos de saúde; as intenções de dar subsídios aos deficientes e aposentados podem ser enquadradas nas razões éticas da sociedade.

Passaremos agora à questão de como regular sob o enfoque da eficiência e da distribuição.

3.1.4 Formas de regulação

Considerando a existência de racionalidades para a atividade reguladora tanto na hipótese de um mercado monopolista quanto de um mercado em que há a presença de alguma competição, analisaremos as formas de regulação em ambas situações.

De modo geral, duas são as formas do governo regular os monopólios naturais, sendo possível a aplicação de várias combinações entre essas duas modalidades. A primeira é a chamada regulação por preço teto ou *price cap* e a segunda por taxa de retorno ou *rate of return*.

No caso da regulação pela taxa de retorno, visualiza-se como vantagem o fato de que como uma determinada taxa de retorno já é pré-definida, incentivos para oferta dos serviços da atividade regulada devem ser grandes, em particular quando algum risco substancial está envolvido em tal negócio (ver Burns e Estache, 1998). Outro ponto favorável é que esse tipo de regulação teoricamente tenta adequar o descompasso entre o benefício social da atividade regulada e o benefício, em termos monetários, capturado pela firma, sendo que tal desequilíbrio pode ser explicado pelas externalidades existentes nos serviços de utilidade pública.

Já como desvantagem, pode ser deduzido que nesses casos há poucos incentivos para os esforços em minimizar custos dado que a taxa de retorno é garantida. Outra desvantagem é o grande esforço que o regulador deve empreender no controle dos investimentos da regulada, no sentido de que essa última não busque ganhos adicionais oriundos de investimentos ineficientes (ver Burns e Estache, 1998). Um último ponto negativo desse modelo de regulação é que, como já visto, dada a necessidade do regulador em controlar processos como de investimentos da regulada, surge uma situação não tão adequada, pois coloca o regulador num papel de administrador, o que pode gerar algumas contradições entre o objetivo de regular e o de administrar.

Já na situação de regulação por preço teto podemos observar a presença de incentivos à minimização de custos, o que significa um forte estímulo a aumentar produtividade, já que esta seria uma forma de a concessionária buscar aumentos em sua taxa de retorno. Nesse caso ainda, parece ser mais simples para o regulador os requerimentos informacionais necessários para sua atividade, já que é possível a obtenção de informações de forma exógena. De forma adversa, essa mesma especificidade de que as informações requeridas podem ser exógenamente captadas, ou seja, por meio não direto à regulada, pode ocasionar um favorecimento por parte da regulada por ganhos de informação (*informational rents*).

Focando nossa análise no caso da ausência de competição e sobre o enfoque da eficiência, fica claro que a forma de regulação via o modelo por preço teto parece ser mais adequada do que o modelo por taxa de retorno, pois os incentivos para minimizar custos significam também maiores estímulos a produzir de maneira eficiente.

Com isso, ainda que a já citada vantagem informacional do modelo por preço teto possa ser ilusória, pois tanto num como no outro modelo pode haver casos em que haja pouca troca de informações devido a maiores custos por causa do problema da assimetria de informação, é possível afirmar que o modelo por preço teto é mais coerente sob o ponto de vista da eficiência.

Já num ambiente de mercado, onde algum tipo de competição é possível, visualizamos dois tipos de papel em que a atividade reguladora pode se enquadrar: o primeiro diz respeito à regulação sobre as tarifas de acesso que devem ser requeridas quando os serviços de utilidade pública possuem algum tipo de interconexão entre setores competitivos e não-competitivos. O segundo refere-se à necessidade da manutenção de uma série de regulamentos, como código de conduta, leis de meio-ambiente, etc, por meio do conjunto legislativo vigente ou por uma entidade reguladora independente, não excluindo a possibilidade da aplicação de ambos.

O processo de definição das tarifas de acesso representa uma grande dificuldade, pois a capacidade das empresas, que tem o objetivo de atingir boas taxas de retorno sobre seus investimentos e, dessa forma, receber incentivos para futuros investimentos, está condicionada a essas tarifas. Por outro lado, a probabilidade de novas empresas mais eficientes entrarem no mercado com sucesso também depende dessas tarifas.

Passaremos a ver como se coloca a forma de regulação sob o enfoque da distribuição.

Sob a ótica da distribuição, uma das preocupações do governo, principalmente após os processos de privatizações, é a de sustentar o nível de consumo dos serviços. Essa atenção deve-se, primeiro, à possibilidade da empresa concessionária adotar uma política de não atender alguma fatia de consumidores a um determinado preço ou, segundo, a uma situação em que o nível de consumo privado não reflita um nível considerado socialmente satisfatório.

Nesse âmbito, distinguem-se dois conceitos pertinentes, a regulação para efeitos de distribuição: o serviço obrigatório, verificado nos casos em que a concessionária é obrigada a dar o acesso aos seus serviços a todos consumidores que assim o queiram pelo preço corrente, e a obrigação de serviço universal, que se baseia na intenção de conceder a todas as pessoas da sociedade a oportunidade de consumo do serviço por meio de adoção de tarifas suficientemente baixas. A diferença entre esses dois conceitos está no fato de que enquanto no serviço obrigatório a produção deve se ajustar a uma determinada tarifa, no outro, a obrigação de serviço universal, é a tarifa que se ajusta a um dado nível de produção socialmente satisfatório.

Nota-se ainda que impor uma intervenção do tipo obrigação de serviço universal requer mais interferência reguladora do que a outra modalidade, à medida que se tornam necessárias reduções do nível das tarifas, implicando ainda na questão de como sustentar financeiramente tais medidas. O fato é que algumas vezes as reduções dos níveis das tarifas impostas pelo regulador levam não apenas esses níveis abaixo daqueles que seriam praticados pelo monopolista, mas também abaixo do que um mercado competitivo estaria praticando, isso principalmente quando o nível de renda da parcela mais pobre da população é muito baixo.

Por último, considerando o problema de como financiar o regime de obrigação de serviço universal, podem ser mencionados os seguintes métodos: transferências diretas aos consumidores, estabelecimento de um fundo, subsídio-cruzado entre consumidores e produtos e, finalmente, flexibilidade da duração da concessão.

3.1.5 Regulação e a “era da informação”

No mundo moderno atual, há uma expectativa de que as forças da “era da informação” deverão mudar nossas vidas, mas ainda de forma difícil de se prever. Um distinto aspecto sem precedentes dessa nova era é a espetacular capacidade de se obter, processar e disseminar informações. Tal mudança tecnológica está destruindo fronteiras geográficas, políticas e organizacionais e criando espaços para novas formas de organizações humanas. Esse contexto tem até mesmo levado alguns a argumentar que os esforços de regulação deveriam mudar de forma fundamental: governos deveriam alocar menos recursos no estabelecimento de regras que impõem padrões de conduta, e mais nos processos de captação e disseminação de oportunas e importantes informações²⁰. Esses autores defendem que a visão alternativa sobre regulação vai além das tradicionais receitas, que são baseadas em níveis de atividades “ótimas” ou em limitados e pré-definidos padrões de conduta para a atividade regulada, colocando mais ênfase nos processos que levam a maiores níveis de eficiência no consumo e na produção.

De fato, a nova era tecnológica, que vem delineando uma nova rede de relações humanas, está possibilitando um ambiente em que o acesso às informações e às interações humanas torna-se mais rápido e instantâneo, o que afeta de forma direta conceitos do tipo assimetria de informação.

Enfocando a questão da regulação do governo sobre qualquer atividade ou setor econômico no qual são verificadas racionalidades para tanto, por exemplo, sob as óticas da eficiência ou da distribuição, observamos teoricamente que nos casos da regulação de monopólios em que muito se deve aos altos ganhos monopolísticos gerados pelas assimetrias de informação, há de se considerar uma tendência à redução de tais distorções devido a esse avanço tecnológico, que permite um ambiente mais dinâmico e transparente em relação às informações. Enfim, essa tendência significa, por conseqüência, a redução do grau de regulação necessário sobre a atividade regulada.

²⁰ AFSAH, Shaked; LAPLANTE, Benoit and WHEELER, David., 1997.

3.2 O Papel Arrecadador

Conforme vimos no item 1.4, quando o governo corrige uma externalidade (como a poluição do ar), proporciona um bem público (como a defesa nacional) ou regulamenta o uso de um recurso comum (como as rodovias estaduais, federais, etc.) está aumentando o bem-estar econômico. No entanto, esses benefícios implicam custos. Assim, para o Estado poder desempenhar esse papel, o mesmo precisa arrecadar recursos por meio dos impostos, e a forma que o governo os implanta é delineada pelas suas políticas tributárias.

Por muito tempo, tanto economistas como políticos vem buscando levantar uma série de princípios para guiar as políticas tributárias dos governos. No Brasil, de modo não diferente, questiona-se não é de hoje sobre uma possível reforma tributária. A moderna ciência econômica coloca uma ênfase na questão de como os impostos deveriam ser implantados de forma a aumentar a eficiência econômica e a atingir uma distribuição de renda mais justa.

Objetivamos nesta última seção fazer uma breve revisão do que a ciência econômica apresenta sobre as políticas tributárias nos aspectos da eficiência e da equidade econômica.

3.2.1 Tributação e eficiência

À medida que o governo define suas políticas tributárias, a estrutura do sistema tributário de seu país vai sendo delineada. Nesse processo, um sistema tributário é considerado mais eficiente do que outro se ao arrecadar o mesmo valor em receita proporcionar menores custos para os contribuintes. Mas quais são esses custos? A princípio, o mais evidente é o custo do próprio imposto. Mas ainda, como é visto em Mankiw 1998, os impostos podem implicar outros dois custos: primeiro, o custo do peso morto que ocorre quando os impostos distorcem as decisões de consumo das pessoas, ou seja, quando afetam os preços relativos; e o segundo, os encargos administrativos com que os contribuintes gastam para cumprir a legislação tributária. Assim, um sistema tributário eficiente deve ser aquele que impõe o mínimo possível de peso morto e de encargos financeiros para a sociedade.

3.2.1.1 O Peso Morto

Podemos visualizar o problema do peso morto de modo simplificado em diversos exemplos na vida cotidiana. Vejamos um caso extremo: imaginemos a situação em que um cidadão, ex. Pedro, consome normalmente 5 *hambúrgueres* por semana pelo preço unitário de 4 reais. Supõe-se que num dado momento o governo impõe uma taxa de 30% sobre o consumo de *hambúrgueres* fazendo com que Pedro depare-se com um preço de 5 reais e 20 centavos. Em resposta a esse aumento, digamos que Pedro reduza seu consumo de *hambúrgueres* a zero e gaste o mesmo valor semanal que era despendido em hambúrguer agora em outros bens e serviços.

Nesse caso, é evidente que o governo receberá uma arrecadação zero proveniente do consumo de *hambúrgueres* desse indivíduo, já que o mesmo passa a consumir zero. Ou seja, para o governo essa medida de aumentar o tributo de *hambúrgueres* não gerou nenhum aumento em sua arrecadação. Já para o consumidor Pedro, poderíamos ser induzidos a pensar que esse imposto não o afetou em nada, o que não é verdade, o seu bem-estar reduziu-se, pois tal imposto o induziu a consumir uma cesta de produtos menos desejada do que aquela que ele consumia antes do imposto. Isso é deduzível porque antes do imposto, pelo mesmo valor, Pedro optava por consumir *hambúrgueres* e não outra cesta de produtos, o que, logicamente, evidencia sua preferência por *hambúrgueres*. Em suma, esse caso mostra que o aumento do imposto gerou dois resultados: primeiro, o governo não atingiu o objetivo de aumentar sua arrecadação e, segundo, o bem-estar do consumidor diminuiu.

Considerando que esse caso é um exemplo extremo, é normal esperar que aumentos nos preços devidos a impostos farão com que a quantidade demandada diminua, e não que esse fato leve ao consumo zero. Apesar disso, a implicação básica permanece: como os impostos distorcem as decisões econômicas das pessoas, esses acarretam também o peso morto, o que significa uma perda de bem-estar maior que a receita tributária auferida.

Mas e se supusermos que uma determinada tributação não altere preços relativos? Tal hipótese então significaria que essa tributação não geraria peso morto. Esse é o caso dos

impostos chamados *lump sum tax*²¹. Esse tipo de imposto caracteriza-se pela tributação de um determinado valor sobre todo e qualquer indivíduo na sociedade sem considerar qualquer comportamento econômico que possa tal contribuinte assumir. Esse imposto difere daquele do *hambúrguer* que exemplificamos anteriormente pelo fato de que a receita do governo naquele caso depende do consumo de *hambúrgueres*, o que é indiferente no caso do *lump sum tax*.

Assim, esse tipo de imposto mostra-se o mais eficiente possível, pois como as decisões das pessoas não afetam seus custos tributários, o imposto não distorce os incentivos e, conseqüentemente, não causa peso morto. Como veremos no próximo item, esse imposto da mesma forma tem a vantagem de impor um mínimo custo administrativo pela forma facilitada de se apurar o tributo devido.

Sobre essa questão ainda, torna-se pertinente a seguinte pergunta: se impostos do tipo *lump sum tax* são tão eficientes, porque são pouco usados? Um dos problemas com esse tipo de política tributária é o fato de que se tomaria a mesma quantia dos pobres e dos ricos, o que muitos poderiam considerar injusto do ponto de vista da distribuição de renda.

3.2.1.2 Custos administrativos

Os custos administrativos dos impostos são parte da ineficiência que esses geram. Esses custos compreendem não apenas o tempo gasto nas datas requeridas para a elaboração de demonstrativos e etc, mas ainda os esforços gastos durante todo o ano para manter organizados os registros contábeis destinados a esse fim, bem como todos os recursos que o governo emprega para efetivar a legislação tributária.

Muitas empresas, dada a complexidade de suas transações, contratam serviços jurídicos especializados para elaborar um “planejamento tributário”. Esse esforço, respeitando a lei, inclui a intenção de adequar a forma jurídica e contábil da empresa de modo que essa seja onerada o mínimo possível com as tributações. Criticado às vezes por governantes, esse trabalho eventualmente beneficia-se de falhas ou erros do código tributário elaborado pelo congresso, provenientes da ambigüidade ou de omissão da legislação.

²¹ ROSEN, 1999.

Nesse sentido os recursos alocados para o tratamento das obrigações tributárias são um tipo de peso morto, pois o governo arrecada apenas os valores dos impostos e já os contribuintes são onerados tanto com os impostos quanto com todos os custos administrativos.

Essa discussão leva-nos à questão da reforma tributária, que é muito presente no Brasil. Muitos justificam que uma maior simplificação da legislação levar-nos-ia a menores custos administrativos do sistema tributário. Contudo, esse tema, como muitos outros em economia, relaciona-se com o campo político, onde os vários tipos de contribuintes têm distintos interesses.

3.2.2 Tributação e equidade

É consumado o fato de que o governo responde a necessidades ao nos fornecer alguns dos bens e serviços que desejamos. Mas para isso, alguém deve pagar os impostos. Surge então uma questão que normalmente causa grande controvérsia: quem deve pagar essa conta? Este questionamento está relacionado com os aspectos da equidade de um sistema tributário. Nesse campo, especula-se, mais especificamente sobre como devem ser distribuídos os custos tributários entre a população ou como avaliar se um sistema tributário é justo. É normal esperar que haja consenso entre todos de que o sistema tributário deveria ser equitativo, mas ainda podem existir algumas discordâncias sobre o entendimento da equidade tributária. Citaremos dois princípios do estudo econômico muito concernentes a esse entendimento: o princípio dos benefícios e o princípio da capacidade de pagamento.

3.2.2.1.O Princípio dos Benefícios

O chamado princípio dos benefícios representa um dos princípios que formuladores de políticas tributárias assumem. Esse modo de ver entende que as pessoas deveriam pagar os impostos com base nos benefícios que recebem do Estado. Nesse sentido, mostra-se um intento de tornar bens públicos semelhantes aos bens privados. A esse respeito, é sensato pensar que pessoas que recebem grandes benefícios por meio de um bem ou serviço público deveriam pagar mais do que outras que obtêm poucos benefícios. Esse conceito no mercado

privado de bens e serviços, evidentemente, já está intrínseco: pessoas que costumam ir ao teatro, por exemplo, pagam para tal benefício, enquanto aqueles que não se interessam não são obrigados a pagar.

Podemos pensar como exemplo no caso das rodovias estaduais ou federais. Parece ser justo que a receita tributária empregada na conservação e ampliação dessas rodovias seja proveniente de impostos pagos pela parcela da população que utiliza tal recurso. Uma política adotada freqüentemente nesses casos são as concessões que o governo libera a empresas privadas que operam na manutenção das estradas. Assim, quando a empresa concessionária cobra através dos pedágios sua taxa, a mesma está onerando especificamente aqueles usuários que se beneficiam de seus serviços. De outro modo, uma forma não tão pontual que o governo pode adotar, ainda nesse exemplo, é empregar a receita gerada pelos impostos dos combustíveis na manutenção das rodovias, ou seja, identificar e onerar os usuários das rodovias públicas de uma forma indireta.

Outro exemplo de aplicação do princípio dos benefícios como racionalidade de política tributária é o caso da justificativa de porque cobrar mais impostos dos ricos. Argumenta-se que a parcela mais rica da população beneficia-se mais dos serviços públicos. Nota-se o caso da segurança pública contra roubos: os que possuem mais bens para defender deveriam contribuir mais do que os pobres, que têm poucos bens a perder. Essa justificativa poderia ser ampliada para outros casos, como a defesa nacional, o sistema judiciário, os bombeiros, etc.

3.2.2.2. O Princípio da Capacidade de Pagamento

O princípio da capacidade de pagamento é outro critério a ser levado em conta para avaliar a equidade de um sistema tributário. Nesse entendimento, coloca-se que os impostos deveriam ser cobrados conforme a capacidade financeira que o cidadão tenha em arcar com tais custos. Às vezes é considerado como justificativa desse pensamento o entendimento de que todos os cidadãos deveriam fazer o mesmo sacrifício no esforço de sustentar o governo. Nesse sentido, argumenta-se que 10 reais despendidos por um pobre representa muito mais sacrifício do que os mesmos 10 reais gastos por um rico. Assim, o grau de sacrifício de um

cidadão não depende apenas do valor cobrado pelos impostos, mas também do seu nível de renda.

Basicamente, esse princípio de pensamento nos leva a duas perspectivas sobre equidade²²: equidade vertical e equidade horizontal. A primeira admite que contribuintes com maior nível de renda devam pagar maiores impostos; a segunda considera que contribuintes com mesma capacidade de pagamento devem ser onerados na mesma quantia.

Considerando o caso da equidade vertical, em que os mais ricos deverão pagar mais do que os pobres, dado que os impostos são baseados na capacidade de pagamento do contribuinte, muito das políticas tributárias gira em torno da questão sobre quanto a mais devem os ricos pagar.

A esse respeito, são pertinentes três tipos de sistemas tributários: o proporcional, o regressivo e o progressivo. Consideremos o exemplo do imposto de renda em que o valor devido corresponde a um percentual da renda definido pelo governo. Nesse caso é claro que a quantia devida pelo cidadão depende diretamente do nível de sua renda, contudo, dependendo do tipo de sistema tributário vigente, a rapidez com que os impostos aumentam pode ser distinta daquela com que os aumentos de renda ocorrem. Mais especificamente, dependendo do sistema tributário vigente, o percentual da renda tributado também pode variar conforme o nível de renda do contribuinte. Nesse sentido, um sistema tributário do tipo proporcional é aquele em que a taxa devida é igual para todos os indivíduos independentemente de seus níveis de renda.

Já o segundo tipo, o regressivo, significa que o percentual de renda devido pelos contribuintes com alto nível de renda é menor que o percentual devido pelos contribuintes com baixo nível de renda. Nesse caso, mesmo que o contribuinte rico pague uma quantia maior de impostos em relação à quantia paga pelo contribuinte pobre, persiste o fato de que a taxa de renda devida pelo primeiro é menor que a taxa devida pelo segundo.

O terceiro tipo de sistema tributário é o progressivo, que é a mesma lógica do sistema anterior, mas nesse os contribuintes ricos pagam uma proporção maior de suas renda em

relação ao contribuinte pobre. Notemos que essa variação de percentual conforme o nível de renda, para efeito prático, é normalmente definida pela estipulação de várias faixas de renda, implicando que quando nos referimos a renda de rico e renda de pobre trata-se apenas de uma simplificação para melhor entendimento. Nesse contexto, permanece o questionamento sobre qual tipo de sistema tributário é mais justo. Ainda não existe uma resposta óbvia. Lembremos, ainda, que esse tema refere-se às questões normativas da ciência econômica

Voltando ao conceito da equidade horizontal, em que contribuintes semelhantes devem pagar impostos semelhantes, dado que os impostos são baseados na capacidade de pagamento dos mesmos, questiona-se como avaliar se dois contribuintes são semelhantes. Ou seja, como determinar a capacidade de pagamento de uma família, por exemplo? O nível de renda, por si só não deve ser um determinante, pois imaginemos o caso de duas famílias com o mesmo nível de renda, mas que a primeira possua quatro filhos e a segunda nenhum filho. Nesse caso, a capacidade de pagamento da primeira família estaria muito mais comprometida.

Esse exemplo poderia ser ampliado para muitos outros casos, como famílias que possuam membros com saúde debilitada e etc. Nesse sentido, é normal que os governos estipulem uma série de provisões especiais que alterem os impostos devidos pelos indivíduos ou pelas famílias conforme circunstâncias específicas.

Incidência Tributária e Equidade Tributária

Outra questão central para a avaliação da equidade tributária é a incidência tributária. O estudo da incidência tributária está muito ligado aos efeitos indiretos que a tributação gera à estrutura de inter-relações econômicas dos setores da economia e dos mercados em geral. Em outras palavras, como os impostos alteram a oferta e a demanda, ocorre que o ponto de equilíbrio em que os recursos da economia são alocados também é alterado. Peguemos como exemplo o caso da tributação de um bem de luxo, por exemplo, um automóvel de luxo. O governo, quando impõe um maior imposto sobre esse bem, normalmente tem por objetivo aumentar sua arrecadação impondo um peso maior na tributação da parcela mais rica da população.

²² MANKIW, 1999.

Contudo, esse objetivo dependerá da elasticidade preço da demanda dos ricos por carros de luxo, pois poderá ocorrer que o consumo desse tipo de carro diminua ou, de forma mais radical, simplesmente cesse. Em qualquer um desses casos, a carga tributária irá recair com mais força sobre os que fabricam e vendem carros de luxo do que sobre aqueles que os compram. Dado que esses fabricantes empregam pessoas de média e baixa renda, o potencial desemprego que essa medida tributária poderia gerar faz com que a intenção do governo em tributar mais os ricos buscando uma maior equidade tributária, na verdade, resulte num efeito oposto. Assim, ao avaliar a equidade vertical e horizontal de qualquer tributo, é importante considerar esses efeitos indiretos.

Tradeoff entre Equidade e Eficiência

Por último, considerando que há um consenso em relação à eficiência e equidade serem dois aspectos essenciais para qualquer política tributária, há de se levantar que frequentemente esses dois objetivos entram em conflito. É normal constatarmos políticas tributárias que aumentam a eficiência e que, ao mesmo tempo, reduzem equidade ou vice-versa. Ou seja, é comum constatar algum *tradeoff* entre eficiência e equidade no processo de formulação das políticas tributárias. Sob esse enfoque, também há de se ressaltar que muitas das discussões políticas sobre como deveriam ser elaboradas as políticas tributárias são decorrentes de diferentes ponderações que as pessoas atribuem a esses dois aspectos.

CONCLUSÃO

Considerando a nossa proposta inicial, buscou-se ao longo desse trabalho acima de tudo uma nova ordenação de idéias que pudesse contribuir para o entendimento do tema desenvolvimento econômico *versus* Estado.

Assim, no primeiro capítulo, após uma breve revisão do problema econômico, mostramos que a teoria econômica básica identifica casos em que a intervenção do governo pode aumentar o nível de eficiência dos mercados, resultando numa melhor alocação de recursos, o que significa um maior nível de produto e bem-estar. Desta forma, a teoria econômica, sob ponto de vista positivo da eficiência, indica casos em que a atuação do governo está diretamente ligada a um maior bem estar da sociedade. Resumidamente, vimos que esses casos compreendem as situações de poder de mercado, informação assimétrica, externalidades e bens públicos.

Já no segundo capítulo, exploramos, primeiramente, uma revisão da evolução das teorias de crescimento, detendo-nos, mais especificamente, em duas teorias mais recentes: a teoria neoclássica e a teoria endógena de crescimento. Nesse sentido, vimos como a teoria neoclássica, ao assumir a lei dos retornos decrescentes, explica as proposições de que enquanto há aumentos no estoque de capital de um país, o crescimento desacelera e, eventualmente, cessa e de que os países mais pobres tendem a crescer mais aceleradamente que os países mais ricos. Constatamos em seguida, nas idéias da teoria endógena (ou da nova teoria), a maneira pela qual a identificação do fator capital humano na equação do crescimento pode contestar as proposições implicadas pela teoria neoclássica.

Estabelecido esse raciocínio teórico, pudemos em seguida localizar a questão do papel das políticas econômicas dentro desse contexto. Vimos, em particular, que alguns estudos empíricos em relação às políticas de comércio exterior adotadas por diversos países, apontam para uma correlação positiva entre abertura comercial e crescimento de PIB. Esses estudos

estariam coerentes com a visão não intervencionista do Estado assumida pela teoria neoclássica, já que a nova teoria de crescimento entende que políticas para o estímulo do capital humano e de determinados capitais físicos podem ser positivas para as taxas de crescimento.

Contudo, concluindo essa discussão por outro enfoque, vimos que, se considerarmos que os países não estão alocando da forma mais otimizada os recursos em sua estrutura econômica, pode-se argumentar que para se obter maiores taxas de crescimento, bastariam, simplesmente, maiores esforços para minimizar o desperdício de recursos, sem necessariamente exigir maiores incrementos nos fatores de produção. Essa proposição exprime a vital importância dos governos e suas atribuições. Assim, defendemos aqui que essa visão parece ser muito aplicável no caso do Brasil.

Levando em conta que tanto o estudo das teorias de crescimento quanto as especulações empíricas dos efeitos das políticas econômicas sobre a economia condicionam a questão do crescimento sempre pela ótica da eficiência econômica, levantamos, no final desse segundo capítulo, os aspectos sociais e estruturais como requisitos para um desenvolvimento sustentável a longo prazo. Vimos que esses requisitos podem ser divididos em três grupos: estruturais, humanos e físicos.

Finalmente, no terceiro e último capítulo, com o intuito de identificar alguns elementos que pudessem nos indicar de que modo podemos entender o conceito de Estado moderno, objetivamos analisar o papel do Estado dentre alguns aspectos do atual processo de transformação e evolução das economias em geral nos âmbitos tecnológicos, ideológicos e institucionais. Assim, levantamos especificamente a questão do papel regulador do Estado no caso dos serviços de utilidade pública face, primeiramente, à revolução tecnológica, que vem proporcionando uma reformulação da estrutura de mercado característica desse setor, e, em segundo lugar, face à tendência ideológica mundial em reavaliar o tamanho e o papel do Estado devido ao maior dinamismo dos mercados.

Questionamos as racionalidades do papel regulador do Estado nesse caso específico, em que fenômenos recentes, de cunho tecnológico e ideológico, ocasionaram um abalo nas tradicionais justificativas de regulação. Mais especificamente, o setor de utilidade pública,

que sempre teve sua regulação justificada pelo problema dos monopólios naturais, mas como novas tecnologias vêm permitindo uma abertura a maior competitividade, essa justificativa fica enfraquecida.

Nesse sentido, pudemos identificar que ainda existem dois tipos de papel em que a atividade reguladora pode se enquadrar nesse caso: o primeiro diz respeito à regulação sobre as tarifas de acesso, que deve ser requerida quando os serviços de utilidade pública possuem algum tipo de interconexão entre setores competitivos e não-competitivos; e o segundo refere-se à necessidade da manutenção de uma série de regulamentos, como código de conduta, leis de meio-ambiente, etc, por meio do conjunto legislativo vigente ou por uma entidade reguladora independente, não excluindo a possibilidade da aplicação de ambos.

O último item explorado nesse capítulo final diz respeito a alguns conceitos teóricos sobre a questão da atividade tributária do Estado em referência aos atuais esforços de encaminhar reformas institucionais. Desenvolvemos o raciocínio da atividade tributária sob os enfoques da eficiência e da equidade.

Por fim, outro ponto específico brevemente discutido dentro dos requisitos sociais para um desenvolvimento sustentável, no qual gostaríamos de nos estender, por entendermos ser muito concernente a países como o Brasil, diz respeito à importância do papel do Estado na formação da cultura e dos valores morais e éticos da sociedade no longo prazo.

Ainda que o processo de reestruturação do Estado verificado a partir dos anos 80 tenha trazido uma nova visão de crescimento sustentável, na qual o ser humano passa a ser o elo principal do processo, a discussão da questão do papel do Estado, tão antiga quanto as primeiras formações de comunidades humanas, sem dúvida, permanece. O ser humano, por suas qualidades de ser consciente, racional e social, reúne-se em grupos, teoricamente, para alcançar, conscientemente ou inconscientemente, o máximo de satisfação individual, obedecendo sua função maximizadora de utilidade. Reparamos que o ser humano sozinho dificilmente, ou mesmo jamais, atingiria tal nível de bem-estar daquele possibilitado pelo trabalho e convívio social dentro de uma coletividade.

Considerando que entendemos satisfações humanas como materiais e psicológicas, vemos que as de cunho psicológico, que podem por consequência estar intrinsecamente ligadas às de cunho material, são parte de verdades coletivas, o que difere daquelas de origem estritamente individual. Digamos, de outra forma, que a própria sociedade tem o poder de criar valores e, com isso, necessidades psicológicas. Identificamos ser esta uma propriedade verificada em grupos de pessoas, ou em comunidades, que deverá ser zelada com extremo critério, sendo, obrigatoriamente, remetida aos cuidados do Estado. O Estado, em sua função de planejador social de longo prazo, deverá manter reconhecida a importância do zelo pela formação educacional, incluindo valores culturais, éticos e morais, de novas gerações da população que representa.

Assim, ao assumirmos que, na nova visão sobre o conceito de crescimento sustentável, o ser humano passa a ser o elo principal desse processo, a existência de um desenvolvimento do indivíduo como um todo se torna vital.

O Estado, que é moderno e que está em sincronia com o objetivo de desenvolvimento econômico, que é mais amplo do que a singular idéia de crescimento econômico, deverá ser aquele que melhor se ajusta às novas etapas evolutivas do ser humano, tanto no que diz respeito à tecnologia quanto às suas percepções mais filosóficas sobre a cultura e os valores humanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFSAH, Shaked; LAPLANTE, Benoit and WHEELER, David. “Regulation in The Information Age: Indonesian Public Information Program for Environmental Management”. World Bank: NPIR, working paper, 1997.
- AGHION, P.; HOWITT, P. Endogenous growth theory. EUA : MIT. Press, 1998.
- ALEXANDER, Ian and ESTACHE, Antonio. “Infrastructure Restructuring and Regulation – Building a base for sustainable growth”. World Bank. Notes prepared for the IDCR/TIPS conference: The Role of Regulatory Reform and Growth: Lessons from Latin America. South Africa, 1999.
- ARON, Janine. “Growth and Institutions: A Review of the evidence”– The World Bank Research Observer, v. 15, n. 1 (February 2000), pp.99-135
- AUERBACH, Alan J. and HINES JR, James R. “Taxation and Economic Efficiency”. NBER, working paper 8181, 2001.
- BARRO, Robert J. Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study. Cambridge, MA: MIT Press, 1997.
- BURNS, P. and ESTACHE, ^a, 1998. Information, Accounting, and the regulation of Concessioned Infrastructure Monopolies. EDI Regulatory Discussion Paper. Washington, D.C.: World Bank
- COORAY, L.J.M. The Australian Achievement: From Bondage To Freedom. Second Edition – 1996 (1st printed 1988)

- EATON, B. Curtis and EATON, Diane F. Microeconomia. São Paulo: Ed. Saraiva, 1999.
- FLORISSI, S., 2001. Regulação: Uma Consolidação de Idéias. (com José Nosvitz, UFRGS). *Cadernos Regionais ITV*, Rio Grande do Sul, 01-2001.
- FLORISSI, S., 2001. O Desafio da Desregulamentação do Mercado Elétrico Americano. (com José Nosvitz, UFRGS). *Revista de Conjuntura da FEE*. (a ser publicado)
- GLOBALISATION: Is it at Risk ? Special Report, *The Economist*, p. 65-68, ed. February 2nd-8th, 2002
- JONES, Charles I. Introdução à teoria do crescimento econômico. Rio de Janeiro : Campus, 2000.
- LATHAM, Mark. A Paper on the Role of Government, MHR, for the Government and Service Delivery ALP National Policy Committee, February 1997.
- LUCAS, Robert. Models of Business Cycles. Oxford: Basil Blackwell, 1987.
- MANKIWI, N. Gregory. Introdução à Economia: princípios de micro e macroeconomia. Rio de Janeiro: Ed. Campos, 1999
- OLSON, Mancur. Big Bills left on the Sidewalk: Why Some Nations Are Rich, and Others Poor. *Journal of Economics Perspectives*, 1996.
- PYNDICK, Robert S. & RUBENFELD, Daniel L. Microeconomia. São Paulo: Makron Books, 1994.
- ROMER, Paul. Increasing Returns and Long-Run Growth. *Journal of Political Economy*, v. 94, 1986.
- ROMER, Paul. Increasing Returns and New Developments in the Theory of Growth. NBER, Working Paper 3098, 1989.

- ROSEN, Harvey S. Public Finance. 5th ed. Boston: McGraw-Hill, 1999.
- ROSSETI, José Paschoal. Introdução a Economia. São Paulo: Ed. Atlas, 1991
- SACHS, Jeffrey and WARNER, Andrew. Economic Reform and the Process of Global Integration. Brookings Papers on Economic Activity, 1995.
- The poor and the rich, Economic Growth, The Economist.
- WOLFENSOHN, James D. Building an Equitable World. Address to the Board of Governors, Prague, Czech Republic, 2000.
- WOLFENSOHN, James D. Proposta de Quadro Geral para o Desenvolvimento. Discussion Paper – World Bank, 1999.
- World Economic Outlook, IMF, May 2000