

# Novas perspectivas para a regulação jurídica dos mercados

Parte V

O que temos a aprender com o livro *Unbound: How inequality constricts our economy and what we can do about it*, de Heather Boushey

---

**Ana Frazão**

Advogada. Professora de Direito Civil e Comercial da UnB. Ex-Conselheira do CADE.

---

Se a reflexão sobre a necessidade e os pressupostos da intervenção do Estado nos mercados já era necessária antes mesmo do coronavírus, com maior razão se torna imprescindível na atualidade, em que governos estão tendo que tomar diversas medidas emergenciais e certamente serão extremamente exigidos nos próximos meses, mesmo após o fim do pico da pandemia.

Mais do que nunca, é importante pensar sobre as considerações e propostas presentes em obras recentes sobre a regulação jurídica dos mercados, tais como a de Heather Boushey, a fim de que tenhamos instrumental para construir e analisar criticamente as políticas econômicas que podem e devem ser adotadas tanto em cenários de regularidade, como também em cenários de crise. Afinal, há poucas razões para manter, em um cenário de pandemia, várias das teorias e políticas públicas que não estavam dando certo nem mesmo em circunstâncias normais e cujas fragilidades podem ficar ainda mais evidentes diante de uma crise dessa proporção.

É por essa razão que o presente artigo se dedicará a explorar a primeira parte do livro *Unbound: How inequality constricts our economy and what we can do about it* (Cambridge: Harvard University Press, 2019), deixando a segunda parte para o próximo artigo.

Assim como os autores abordados nos artigos anteriores da série, Heather Boushey também parte da premissa de que, mesmo com as mudanças

recentes na teoria econômica, muito do pensamento que norteia as políticas públicas permanece preso a ideias antigas que não mais se ajustam à realidade atual, especialmente na parte em que o *mainstream* ignora a desigualdade ou assume que os incentivos que ela cria superam os seus efeitos negativos<sup>1</sup>.

Os dados empíricos atualmente disponíveis colocam em xeque a forma como o *mainstream* diz que os mercados funcionam<sup>2</sup> e apontam para um consenso sobre o que determina o crescimento econômico e a estabilidade<sup>3</sup>. Dentre algumas das importantes conclusões desse novo conjunto de pesquisas estão (i) a de que desoneração tributária daqueles que estão no topo não leva à prosperidade, mas sim à grave desigualdade econômica<sup>4</sup> e (ii) a de que o poder econômico se converte em poder político e social, aumentando ainda mais desigualdade.

A autora dá como exemplo da ineficácia das políticas do *mainstream* o Governador Brownback, do Texas, na oportunidade em que cortou tributos da classe empresarial, sob o argumento de que isso aumentaria o crescimento econômico. Na verdade, o resultado concreto da medida foi o decréscimo do crescimento do Estado tanto em valores absolutos como comparativos<sup>5</sup>. Esse é apenas um dos exemplos de políticas que, sob o pretexto de restaurarem o *American dream*, simplesmente não entregam o que prometem<sup>6</sup>.

Para a autora, na atualidade, é evidente que a política de não intervenção na economia é ineficiente. A abordagem do *supply-side* - que se preocupa apenas com o lado da oferta -, tal como utilizada por políticos como Brownback, Reagan e Trump, reflete um entendimento muito falho de como a economia funciona, sendo totalmente desconectada das evidências empíricas atuais<sup>7</sup>, que apontam que o resultado prático dessa “pseudociência” é o aumento da desigualdade de renda e de riqueza e o comprometimento da mobilidade da economia<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> Op.cit., pp. x-xi.

<sup>2</sup> Op.cit., pp. xi-xii.

<sup>3</sup> Op.cit., p. xiv.

<sup>4</sup> Op.cit., p. xiv.

<sup>5</sup> Op.cit., p. xiii.

<sup>6</sup> Op.cit., p. xiii.

<sup>7</sup> Op.cit., p. xiii.

<sup>8</sup> Op.cit., p. xiii.

O mais interessante é que muitas das políticas econômicas associadas ao aumento da desigualdade decorrem de teorias baseadas no senso comum, mas sem lastro empírico. Exemplo paradigmático é a questão do salário mínimo, em relação ao qual há estudos que mostram que experiências de aumento no salário mínimo não levam à redução do emprego, contradizendo o princípio básico da economia de que, quando um preço sobe, a demanda necessariamente cai<sup>9</sup>.

É por essa razão que, para apreciar o tema da desigualdade, Boushey nos convida a examinar os fatos, bem como superar velhas teorias que tratam a economia como um sistema governado por leis naturais separadas da sociedade<sup>10</sup>. Retomando as considerações de Polanyi, a autora demonstra que a economia está embutida na sociedade, de forma que a ideia de livres mercados é um mito utópico, até porque as liberdades que possibilitam que o mercado funcione são asseguradas pelo estado<sup>11</sup>. Da mesma maneira, a análise dos mercados não pode ser separada das relações de poder, o que fica ainda mais evidente diante de novos dados e evidências sobre como a desigualdade afeta a economia e também a política<sup>12</sup>.

É sob esse viés que a autora pretende compreender o processo ocorrido entre 1980 e 2016, marcado pela desregulação, desoneração tributária das classes altas, dentre outras medidas que acabaram por minuar por completo o papel vital do governo na economia<sup>13</sup>. Ideias apoiadas na fé nos mercados, muitas vezes descritas como neoliberais, tornaram-se mais influentes, o que criou um contexto intelectual no qual a desigualdade não teria maiores implicações<sup>14</sup>.

Entretanto, os economistas hoje dispõem de novas ferramentas, como técnicas empíricas pioneiras e *big data*, para entender o que acontece na economia. Hoje a ciência econômica pode mapear, por meio de evidências, os caminhos pelos quais a desigualdade obstrui, subverte e distorce o crescimento econômico<sup>15</sup>, bem como a falácia de uma série de crenças, como o *trickle down*: “*A rising tide can’t lift all boats when some can’t even get launched and others,*

---

<sup>9</sup> Op.cit., p.9.

<sup>10</sup> Op.cit., p. xiv.

<sup>11</sup> Op.cit., p. xiv.

<sup>12</sup> Op.cit., p. xiv.

<sup>13</sup> Op.cit., pp 5-6.

<sup>14</sup> Op.cit., pp 5-6.

<sup>15</sup> Op.cit., p.7

*pushed off course and deprived of navigation tools, founder on the rocks. Inequality constricts economic growth.*”<sup>16</sup>

Essa nova visão do fenômeno econômico decorre do esforço conjunto de muitos economistas que, tais como Piketty, Simon Johnson, Daron Acemoglu, Joseph Stiglitz, Raghuram Rajan e James Robinson, estão juntos para mostrar a necessidade de uma mudança paradigmática, por meio da qual se possa reconhecer a desigualdade como um importante aspecto sobre como a economia funciona<sup>17</sup>.

Tanto é assim que muito desse trabalho tem sido feito por economistas do FMI, que conduziram uma série de pesquisas mostrando as relações entre altos índices de desigualdade e maior frequência de recessões, assim como o fato de que, quando o crescimento acontece em sociedades com alto nível de desigualdade, os ganhos econômicos são mais prováveis de serem destruídos por mais severas recessões e depressões que se seguem<sup>18</sup>.

Uma coisa que fica clara das evidências é que a desigualdade econômica reforça as diferenças no poder político e social e isso afeta os resultados de mercados. Isso contradiz diretamente a sabedoria convencional do pós-guerra, baseada em uma estreita interpretação da mão invisível smithiana, de que o trabalho da economia de mercado pode ser isolado das instituições políticas e sociais que o rodeiam, ou seja, de que a economia opera por leis naturais que transcendem os arranjos institucionais<sup>19</sup>.

Sob essa perspectiva, Boushey dá especial ênfase ao fato de que o acesso desigual a recursos se traduz também em instituições sociais e políticas que obstruem, subvertem e distorcem os processos que deveriam produzir fortes e estáveis melhoras na produtividade econômica e nos resultados<sup>20</sup>.

Entretanto, apesar das evidências empíricas, é grande a resistência a aceitar tais fatos, seja porque tais resultados muitas vezes são associados ao pensamento da esquerda<sup>21</sup>, seja porque, como Paul Krugman já dizia,

---

<sup>16</sup> Op.cit., p.7

<sup>17</sup> Op.cit., pp.7-8.

<sup>18</sup> Op.cit., p.8.

<sup>19</sup> Op.cit., p.9.

<sup>20</sup> Op.cit., p.10.

<sup>21</sup> Op.cit., p.9.

“Economists, as a group, mistook beauty, clad in impressive-looking mathematics, for truth.”<sup>22</sup>.

Essa é uma das razões pelas quais a metáfora smithiana da mão invisível se mantém influente até os dias de hoje, desconsiderando alguns dos seus elementos chaves, como a competição, que é o que possibilitaria, segundo Smith, a livre entrada e saída de pessoas e capitais nos mercados, de forma que nenhum ator teria poder sobre os outros<sup>23</sup>. Mais complicado é extrair das ideias de Smith a conclusão de que a ganância seria uma virtude, de forma que a busca egoísta da riqueza seria socialmente benéfica<sup>24</sup>.

Entretanto, segundo a autora, nos dois séculos que se seguiram a Smith, os economistas formalizaram a ideia de leis naturais do mercado em modelos matemáticos<sup>25</sup>, partindo de algumas premissas idealizadas, tais como (i) a de que os mercados têm suas próprias regras, que são ao mesmo tempo consistentes do ponto de vista da lógica e do benefício social, o que passou a ser tratado como verdade científica<sup>26</sup> e (ii) que os salários seriam proporcionais à contribuição de cada um para a economia<sup>27</sup>.

Foi esse tipo de abordagem que passou a fazer com que os economistas se dedicassem a proteger os mercados mais do que as pessoas da sociedade<sup>28</sup>. A partir do momento em que essas ideias se infiltraram na política, os *policymakers* começaram a ver o governo não como um protetor das pessoas e da sociedade, mas como uma fonte de impedimento para o funcionamento natural do mercado<sup>29</sup>. Daí a ideia de que deveriam promover produtividade e crescimento para levantar todos os barcos e não focar em mecanismos para distribuição<sup>30</sup>.

No que diz respeito à desigualdade, Boushey aponta que muitas das percepções do *mainstream* sobre o assunto decorrem muito da ideia de Kuznets, de que, na medida em que as economias se tornam mais desenvolvidas, a desigualdade diminui<sup>31</sup>. Embora o próprio Kuznets tenha admitido que seu

---

<sup>22</sup> Op.cit., p.10.

<sup>23</sup> Op.cit., p.11-12.

<sup>24</sup> Op.cit., p.12.

<sup>25</sup> Op.cit., p.13.

<sup>26</sup> Op.cit., p.13.

<sup>27</sup> Op.cit., p.13.

<sup>28</sup> Op.cit., p. 14.

<sup>29</sup> Op.cit., pp. 14-15.

<sup>30</sup> Op.cit., p. 15.

<sup>31</sup> Op.cit., p. 15.

trabalho tinha talvez 5% de informação empírica e 95% de especulação<sup>32</sup>, isso foi suficiente para criar o otimismo de que a economia americana poderia gerar crescimento para todos na medida em que se tornasse mais produtiva<sup>33</sup>. Outro economista chave foi Okun, que difundiu a importante crença do *tradeoff* entre crescimento e desigualdade<sup>34</sup>.

Por décadas, Kuznets e Okun influenciaram *policymakers* sobre a relação entre crescimento econômico e o bem estar da classe média<sup>35</sup> a respeito do papel da desigualdade econômica como incentivo, já que ganhar mais seria um prêmio para inovação, talento, trabalho duro e recompensa por investimentos que levem a maior produtividade e crescimento<sup>36</sup>.

Assim, os *policymakers* não precisariam endereçar as circunstâncias dos menos afortunados, pois os mercados em geral iriam produzir resultados suficientemente justos<sup>37</sup>. Outra consequência dessa abordagem foi a de que, em mercados perfeitamente competitivos, a parcela de ganhos de cada ator seria correspondente ao valor criado por ele na geração do crescimento<sup>38</sup>.

Essas duas ideias apontaram para a conclusão de que, enquanto a economia de mercado funciona como foi modelada, os aspectos benéficos da desigualdade serão reforçados, os aspectos negativos serão contidos e as distribuições serão, na maior parte, determinadas pelas contribuições de cada um<sup>39</sup>.

Entretanto, na atualidade, essas ideias são desmentidas pelos fatos. O diagnóstico de crescente desigualdade de renda e riqueza, com desdobramentos importantes na questão de gênero e raça, na menor mobilidade econômica e social – já que as recentes gerações têm menor probabilidade de ganhar mais do que seus pais –, exige os desafios de se endereçar tais aspectos, bem como entender como interagem as tendências de desigualdade em renda, riqueza e mobilidade<sup>40</sup>.

---

<sup>32</sup> Op.cit., p. 15.

<sup>33</sup> Op.cit., p. 15.

<sup>34</sup> Op.cit., p. 16.

<sup>35</sup> Op.cit., p. 16.

<sup>36</sup> Op.cit., p. 16.

<sup>37</sup> Op.cit., p. 16.

<sup>38</sup> Op.cit., p. 16.

<sup>39</sup> Op.cit., p. 16.

<sup>40</sup> Op.cit., pp. 16-24.

Por essa razão, a primeira parte do livro busca demonstrar como a desigualdade obstrui o crescimento e a prosperidade. Partindo da premissa de que uma das principais características de uma economia de mercado é o acesso à oportunidade<sup>41</sup>, a autora aponta como a desigualdade de renda – assim como a desigualdade baseada em raça, gênero ou geografia – se traduz no desigual acesso à aquisição de habilidades e aos prêmios que o talento e o trabalho duro poderiam levar<sup>42</sup>. Com efeito se o que conta em uma economia de mercado é a produtividade, nenhuma obstrução economicamente irracional é sustentável<sup>43</sup>.

Ocorre que o *mainstream* falha em mapear o mundo real, em que a desigualdade econômica cria todos os tipos de obstrução ao *marketplace* e à economia em geral<sup>44</sup>. Por mais que seja difundida a cultura da meritocracia, as pesquisas agora mostram claramente que as chances de usar seu talento e seus méritos são afetadas por quem você é e o quão ricos são os seus pais<sup>45</sup>.

Há crescentes evidências de que a desigualdade econômica dificulta a produtividade e o crescimento, bloqueando o fluxo de pessoas, ideias e novo capital<sup>46</sup>. As pesquisas mostram que as melhores oportunidades econômicas ficam reduzidas aos que estão no topo, convertendo-se em verdadeiro privilégio, que coloca barreiras para a mobilidade dos demais<sup>47</sup>. Daí o comentário da autora de que, se a mão invisível smithiana empurra a economia para o interesse geral da sociedade, a alta desigualdade o bloqueia com força<sup>48</sup>.

Parte interessante do livro diz respeito ao exame minucioso de uma série de pesquisas empíricas sobre o tema. Uma delas mostra como as circunstâncias econômicas das crianças – inclusive ainda no útero materno – tem muitas implicações para elas, suas famílias e a economia<sup>49</sup>. Nesse sentido, as evidências apontam para a conclusão de que o desenvolvimento da criança é afetado pela saúde e nutrição dos seus pais, os níveis de stress que enfrenta e o acesso que tem a recursos<sup>50</sup>. Até o peso de nascimento e os diferentes níveis de

---

<sup>41</sup> Op.cit., p. 29.

<sup>42</sup> Op.cit., p. 29.

<sup>43</sup> Op.cit., p. 30.

<sup>44</sup> Op.cit., p. 30.

<sup>45</sup> Op.cit., p. 31.

<sup>46</sup> Op.cit., p. 30.

<sup>47</sup> Op.cit., p. 30.

<sup>48</sup> Op.cit., p. 30.

<sup>49</sup> Op.cit., p. 30.

<sup>50</sup> Op.cit., p. 30.

performance escolar são determinantes para as oportunidades de trabalho e ganhos que terão com adultos com habilidades similares<sup>51</sup>.

Por outro lado, a dinâmica da pobreza, que interage também com outros tipos de desigualdade - como raça, gênero e geografia -, impede que as pessoas obtenham as habilidades de que precisam para realizar todo o seu potencial econômico - o que se reflete na menor capacitação da força de trabalho -, assim como barra o fluxo de novas ideias e de inovação<sup>52</sup>. Evidências adicionais mostram que, mesmo quando a criança tem acesso ao desenvolvimento de habilidades, a desigualdade impede que atinja todo o seu potencial, em detrimento da maior produtividade e do crescimento da economia<sup>53</sup>.

Nesse sentido, as características da criança e da sua família medidas na entrada na escola explicam muito mais dos resultados futuros da criança do que fatores que economistas do trabalho focam mais tradicionalmente, como os anos de educação<sup>54</sup>. Igualmente importantes são o tempo que os pais passam com a criança e o bairro onde ela mora<sup>55</sup>, já que isso pode afetar aspectos essenciais da sua vida, que vão do acesso à água tratada até o acesso a boas escolas<sup>56</sup>.

Obviamente que as novas pesquisas não querem sustentar um determinismo absoluto, pois intervenções posteriores podem importar e realmente importam<sup>57</sup>. Porém, não se pode negar o ponto fundamental de que a desigualdade de renda e de riqueza subtrai das crianças pobres o maior acesso a recursos, assim como a desigualdade de educação bloqueia a oportunidade em todos os níveis<sup>58</sup>.

Boushey ainda destaca os estudos que mostram como a renda dos pais da criança têm relação com os resultados da sua performance escolar, de forma que, quanto mais rica a família, mais provável o sucesso da criança<sup>59</sup>. É por essa razão que as crianças de baixa renda não estão experimentando a perspectiva de mobilidade social que ocorreu em outras gerações<sup>60</sup>.

---

<sup>51</sup> Op.cit., p. 30.

<sup>52</sup> Op.cit., pp. 30-31.

<sup>53</sup> Op.cit., p. 31.

<sup>54</sup> Op.cit., pp. 36-37.

<sup>55</sup> Op.cit., pp. 43-47.

<sup>56</sup> Op.cit., p. 57.

<sup>57</sup> Op.cit., p. 41.

<sup>58</sup> Op.cit., p. 48.

<sup>59</sup> Op.cit., p. 32.

<sup>60</sup> Op.cit., p. 31.



Daí o argumento de Boushey de que, se uma criança habilidosa não pode ascender é porque tem algo de muito errado na forma como os nossos mercados funcionam, o que é mais uma evidência de que a desigualdade bloqueia a dinâmica dos mercados<sup>61</sup>.

Tal argumento converge com vários livros recentes que vêm procurando explicar a falácia da meritocracia na prática, dentre os quais se destacam *The meritocracy myth* (Stephen McNamee e Robert Miller Jr., Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2014), *The Sum of Small Things. A Theory of the Aspirational Class* (Elizabeth Currid-Halkett, New Jersey: Princeton University Press, 2017) e *The meritocracy trap. How America's foundational myth feeds inequality, dismantles the middle class and devours the elite* (Daniel Markovits, New York: Penguin Press, 2019).

Logo, já fica claro, mesmo na primeira parte do livro, a necessidade de se superar a fé cega nos mercados e na mão invisível, a fim de se pensar em alternativas para eliminar todas as barreiras a oportunidades<sup>62</sup>, raciocínio que também pode e deve conduzir políticas econômicas adotadas em tempos de crise, tal como o presente.

Entretanto, a obra de Boushey vai além, procurando demonstrar como a desigualdade subverte e distorce a economia, pontos que serão explorados com maior profundidade no próximo artigo desta série, até porque apresentam relação direta com várias das medidas emergenciais tomadas em razão do coronavírus no Brasil e também no mundo.

---

<sup>61</sup> Op.cit., p. 31.

<sup>62</sup> Op.cit., p. 80.

Link [https://www.jota.info/paywall?redirect\\_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/constituicao-empresa-e-mercado/novas-perspectivas-para-a-regulacao-juridica-dos-mercados-parte-v-01042020](https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/constituicao-empresa-e-mercado/novas-perspectivas-para-a-regulacao-juridica-dos-mercados-parte-v-01042020)

Publicado em 01/04/2020