

Novas perspectivas para a regulação jurídica dos mercados

O que temos a aprender com o recente livro de Joseph Stiglitz

Ana Frazão

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

Impressionam a quantidade e a qualidade de publicações recentes, no ano passado e já neste ano, que nos convidam a fazer uma reflexão sobre os problemas do *mainstream* econômico e nos propõem novas alternativas para a compreensão das relações entre direito, estado e economia.

Um desses livros, cuja leitura é obrigatória para todos os que se interessam sobre o tema, é o recente *Power, and Profits. Progressive Capitalism for an Age of Discontent*, escrito pelo prêmio Nobel de Economia Joseph Stiglitz (New York: W.W. Norton & Company, 2019) e que, de certa forma, dá continuidade à análise iniciada em várias de suas obras anteriores¹.

Apesar da riqueza do livro - que dificulta consideravelmente qualquer tentativa de síntese -, procurarei abordá-lo a partir de alguns vetores que me interessam especialmente e que serão retomados posteriormente em outras análises sobre obras recentes igualmente importantes. Tais vetores são: (i) as insuficiências do *mainstream* econômico e da ideia de livres mercados, (ii) a relação entre o *mainstream* econômico e o aumento da desigualdade, (iii) a relação entre o *mainstream* econômico e a diminuição da concorrência, incluindo aí as repercussões sobre os trabalhadores, (iv) a importância do Estado e da regulação jurídica para a existência e o funcionamento regular dos mercados, e (v) as repercussões do atual modelo econômico e político para a democracia.

¹ Dentre outros, vale destacar, *Rewriting the rules of the American Economy. An agenda for growth and shared prosperity* (New York: WW Norton & Company, 2016) e *O preço da desigualdade* (Tradução de Dinis Pires. Lisboa: Bertrand, 2013).

No que diz respeito às insuficiências do *mainstream* econômico, pode-se afirmar que um dos principais objetivos da obra de Stiglitz é fazer um contundente ataque a várias das premissas do pensamento dominante. Nesse sentido, o autor afirma que duzentos anos de pesquisas agora trazem uma melhor compreensão da razão pela qual a mão invisível de Adam Smith não pode ser vista: simplesmente porque ela não existe².

Sob essa perspectiva, Stiglitz mostra os equívocos da chamada *supply-side economics*, ao enfatizar que a desregulação e o corte de tributos são receita para o crescimento econômico, estimulando o empreendedorismo³. Da mesma maneira, critica a equivocada fé no *trickle down*, ou seja, na noção de que, quando a economia cresce, todos se beneficiam⁴, mostrando que os dados são claros no sentido de que os benefícios do crescimento simplesmente não têm sido distribuídos – ou ido para baixo -, o que justifica a estagnação ou o decréscimo dos ganhos das classes média e baixa mesmo quando há crescimento do PIB⁵.

Stiglitz também questiona a capacidade dos mercados para, por si mesmos, levarem a uma prosperidade sustentável e compartilhada. Em primeiro lugar, porque mercados só funcionariam bem caso estivessem presentes algumas variáveis que simplesmente não ocorrem na vida real: informação perfeita, robusta competição e regras que impeçam que as pessoas causem danos umas às outras⁶. Em segundo lugar, porque os mercados não atendem suficientemente a necessidade de bens públicos, como a defesa nacional⁷. Em terceiro lugar, porque, como mostrou a crise de 2008, os mercados não são por si mesmos estáveis⁸.

Por outro lado, mesmo quando os mercados funcionam bem, frequentemente falham em atingir resultados justos e eficientes, produzindo muito de determinadas coisas, como poluição, e pouco de outras, como a pesquisa básica⁹. Havendo grandes discrepâncias entre os retornos sociais de uma atividade e os retornos privados para a mesma atividade, os livres mercados não resolvem o problema¹⁰.

² Op.cit., p. 76.

³ Op.cit., p. xv.

⁴ Op.cit., p. xxv.

⁵ Op.cit., p. xxv.

⁶ Op.cit., p. xxiii e 24.

⁷ Op.cit., p. xxiii.

⁸ Op.cit., pp. xxii-xxiii.

⁹ Op.ci., p. xxii.

¹⁰ Op.cit., p. xxiii.

Por essa razão, a concepção de mercados do *mainstream*, além de equivocada, vem produzindo consequências nefastas de diversas ordens, de que o aumento da desigualdade é importante exemplo. Sobre o tema, Stiglitz mostra-se contrário aos colegas que desdenham da discussão, sob o argumento equivocado de que o trabalho do economista é simplesmente encontrar mecanismos para o crescimento econômico – aumentar o bolo – mas não resolver o problema da desigualdade – repartir o bolo -¹¹.

Para Stiglitz, a desigualdade extrema, assim como a desigualdade que decorre da falta de oportunidades, são particularmente corrosivas para a performance econômica¹². A falta de oportunidades que filhos de pessoas pobres têm para desenvolver o seu potencial, além de ser moralmente incorreta, representa um desperdício de talentos, com impactos no crescimento de um país¹³.

Por essa razão, aqueles que, na época de Reagan, reestruturaram os mercados e os redirecionaram para que servissem apenas àqueles que estão no topo cometeram quatro grandes erros: (i) não entenderam os efeitos nefastos de uma desigualdade extrema, (ii) não entenderam a importância do pensamento de longo prazo, (iii) não entenderam a necessidade de ação coletiva e do papel do governo para um crescimento equitativo e sustentável e (iv) falharam ao entender a importância do conhecimento e da pesquisa básica¹⁴, o que requer a intervenção e mesmo o financiamento do Estado.

Segundo Stiglitz, é completamente equivocada a visão dominante na economia, segundo a qual existe um *tradeoff* entre crescimento e igualdade, de forma que apenas se pode atingir a segunda por meio do sacrifício do primeiro¹⁵. Como mercados não existem no vácuo, precisam ser estruturados e a forma como os estruturamos influencia a distribuição de ganhos, o crescimento e a eficiência¹⁶.

Daí a necessidade de endereçamento do problema da desigualdade, para evitar discriminações inaceitáveis, como as decorrentes de gênero, raça e

¹¹ Op.cit., p. 33.

¹² Op.cit., p. 45.

¹³ Op.cit., p. 45.

¹⁴ Op.cit., p. 45.

¹⁵ Op.cit., p. xxv.

¹⁶ Op.cit., xxv.

etnia¹⁷, para lutar contra o *rent-seeking* (ganhos sem geração de riqueza)¹⁸ e para a busca de medidas em prol de uma prosperidade compartilhada que considere, dentre outros aspectos, a igualdade de oportunidades¹⁹.

Além dos efeitos nefastos sobre o aumento da desigualdade, Stiglitz considera que o *mainstream* econômico ainda produziu consequências nocivas para a concorrência, cuja ausência também tem repercussões sobre o aumento da desigualdade²⁰.

Nesse sentido, ao defender a necessidade de um Direito da Concorrência para o século XXI, que possa efetivamente conter o poder de mercado, Stiglitz lamenta o estreitamento dos objetivos da política antitruste veiculado pela Escola de Chicago e por pessoas que não estavam preocupadas com as consequências nefastas do poder de mercado nem para a economia nem para a democracia, já que simplesmente queriam dar passe livre aos interesses corporativos²¹. Daí a sua crítica às ideias de Friedman²² e às premissas da Escola de Chicago, que propagaram a premissa equivocada dos mercados competitivos e eficientes, ao mesmo tempo em que impuseram enormes ônus da prova para a identificação de um ilícito concorrencial²³.

Por essa razão, o que precisaria ser feito agora é renovar o compromisso com a contenção do poder econômico, restaurando a competição na economia americana, a fim de, dentre outros objetivos, (i) conter o abuso de posição dominante, mesmo quando esta tiver sido conquistada licitamente, (ii) acabar com o foco excessivo no benefício de curto prazo do consumidor, (iii) analisar atos de concentração a partir da perspectiva futura dos mercados e (iv) redobrar os cuidados com a concentração em mercados específicos, , como o de mídia, partindo da premissa de que não há arena em que a competição é mais importante do que no mercado de ideias²⁴.

De acordo com Stiglitz, o controle do poder econômico é objetivo que transcende a dimensão econômica, pois busca evitar a exploração de

¹⁷ Op.cit., p. xxiv.

¹⁸ Op.cit., p. xxiv.

¹⁹ Op.cit., p. xxv.

²⁰ Op.cit., p. 62.

²¹ Op.cit., pp. 68 e 77.

²² Op.cit., p. 68.

²³ Op.cit., p. 69.

²⁴ Op.cit., pp. 70-75.

consumidores e trabalhadores²⁵. Aliás, a questão dos trabalhadores é particularmente sensível para Stiglitz porque, segundo ele, o aumento de concentração do poder empresarial e o enfraquecimento dos sindicatos não tem como consequência apenas o achatamento dos salários, mas sobretudo a eliminação da habilidade de os sindicatos conterem abusos nas companhias contra os trabalhadores²⁶.

Outra área em que as preocupações do autor mostram-se ainda mais intensas é o setor de alta tecnologia e inteligência artificial, especialmente diante do protagonismo das chamadas *big techs*. Para Stiglitz, as potenciais consequências do poder econômico dos gigantes da internet são maiores e mais perniciosas do que qualquer coisa que vimos no século XX, diante do seu enorme poder, que compreende inclusive o de manipular as pessoas²⁷.

Por essa razão, Stiglitz sugere algumas medidas e recomendações, tais como (i) a separação do Whatsapp e do Instagram em relação ao Facebook, (ii) o endereçamento dos conflitos de interesses em plataformas digitais, como acontece quando estas competem com seus usuários, (iii) a prevenção e repressão da discriminação de preços, prática injusta e que mina a eficiência da economia, possibilitando que empresas extraiam maior valor do que a sociedade produz para elas próprias, (iv) a vedação de que os agentes econômicos explorem as fraquezas dos cidadãos, (v) a necessidade da regulação de dados, (vi) a necessidade de se endereçar os riscos que as novas tecnologias trazem para a democracia, como ocorre com a manipulação de eleitores, por medidas que vão desde maior transparência sobre as fontes de publicidade paga até mesmo a responsabilidade das plataformas pelos conteúdos que nela transitam²⁸.

É diante do contexto de muitas preocupações, das quais os problemas da desigualdade e da falta de concorrência são apenas exemplos, que Stiglitz defende veemente o papel do Estado para resolver tais problemas. Aliás, segundo ele, economias capitalistas sempre envolveram uma combinação de mercados e governos, de forma que a questão não é escolher entre um e outro, mas sim combinar os dois da melhor maneira possível²⁹.

²⁵ Op.cit., p. 77.

²⁶ Op.cit., pp. 64-67.

²⁷ Op.cit., p. 124.

²⁸ Op.cit., pp. 124-133.

²⁹ Op.cit., p. xxiii.

Ressaltando a importância da ação coletiva, Stiglitz é claro ao concluir que o bem estar social não virá de agentes econômicos perseguindo seus próprios interesses em um sonho libertário, mas sim por meio de um governo forte com poderes claramente especificados e limitados, que possa encontrar o equilíbrio entre a ação individual e a ação coletiva³⁰.

A noção de indivíduo isolado, aliás, é um mito para Stiglitz. Ele mesmo reconhece que pouco teria feito se tivesse nascido no Congo, mostrando que são muitas as circunstâncias que cercam os indivíduos e são determinantes para o êxito individual. Não se pode ignorar que todas as pessoas e negócios se beneficiam da *rule of law*, da infraestrutura, da tecnologia e de uma série de outros serviços financiados pelo Estado³¹.

Por outro lado, é fundamental que o Estado possa assegurar oportunidades para todos e justiça social, endereçando todos os resultados do mercado que sejam considerados socialmente inaceitáveis³². Afinal, a razão básica pela qual os mercados precisam ser regulados em uma sociedade interdependente é simples: o que uma pessoa faz afeta as outras e sem regulações tais efeitos não serão levados em consideração³³, o que se traduz na frase “*One person’s freedom can be another’s unfreedom.*”³⁴

Daí por que a desregulação costuma ser, na verdade, apenas um disfarce para encobrir a regulação em prol dos interesses de uma minoria. Foi precisamente o que aconteceu com o sistema financeiro americano, em que o movimento desregulatório foi, na verdade, a construção de uma regulação favorável aos bancos, que os permitiu (i) terem vários direitos sem responsabilidades, (ii) explorar os outros e (iii) ainda se engajar em riscos excessivos³⁵. Daí uma das conclusões principais de Stiglitz: “*The question should always be which regulations, not deregulation.*”³⁶

Se o Estado é a única solução para resolver o problema da ação coletiva³⁷, Stiglitz considera que precisamos dele e da regulação jurídica para que os mercados funcionem como se espera que o façam: de forma competitiva, com

³⁰ Op.cit., pp. 138-139.

³¹ Op.cit., p. 139.

³² Op.cit., p. 142.

³³ Op.cit., p. 143.

³⁴ Op.cit., p. 144.

³⁵ Op.cit., p. 144.

³⁶ Op.cit., p. 144.

³⁷ Op.cit., p. 149.

transações entre partes bem informadas que não pretendem obter vantagens indevidas da outra e em ambiente de confiança e segurança sem o qual os mercados não podem nem mesmo existir³⁸. Consequentemente, a discussão que deve ser travada é como se construir uma regulação boa e eficiente³⁹.

Por fim, vale abordar as preocupações de Stiglitz com a democracia, uma vez que o autor parte da premissa de que, assim como economia e política não podem ser separadas, a desigualdade econômica converte-se em poder político e este é utilizado para manter o *status quo* e as vantagens de poucos em detrimento de muitos⁴⁰: “*The slogan “leave it to the market” never made sense: one has to structure the market, and that entails politics*”.⁴¹

Consequentemente, o autor considera que a principal questão por ele proposta é política, pois haveria hoje uma minoria que, se não está oprimindo a maioria, pelo menos está dominando esta maioria, afetando até mesmo a natureza da sociedade e da identidade americanas⁴².

O autor usa o exemplo do mercado financeiro para mostrar como a desregulação foi, na verdade, resultado do enorme poder político detido pelo setor e das inúmeras formas de exercê-lo, como o *lobby* e o financiamento de campanhas eleitorais. Segundo Stiglitz, com cinco lobistas para cada congressista, os dez maiores bancos americanos conseguem ter mais influência do que 250 milhões de americanos, sendo prova disso o *bailout* de 2008 sem qualquer tipo de punição ou mesmo de contrapartida aos bancos, aos banqueiros e aos CEOs envolvidos⁴³.

Ainda sobre a democracia, Stiglitz adentra na instigante discussão de que a batalha para a manutenção do *status quo* é travada hoje igualmente na arena das ideias, convidando o leitor a entender melhor o poder das ideias e dos interesses⁴⁴.

Com isso, há clara tentativa de aproximação entre a economia e várias abordagens da sociologia econômica, que analisam as relações econômicas a partir dos valores, ideologias, *networks*, cognição, crenças sociais e diversas

³⁸ Op.cit, p. 145.

³⁹ OP.cit., pp. 145-148.

⁴⁰ Op.cit., p. xxvi.

⁴¹ Op.cit., p. 45.

⁴² Op.cit., pp. 6-7.

⁴³ Op.cit., p. 102.

⁴⁴ Op.cit., p. 7.

outras condicionantes históricas e sociais, bem como da linguística e da própria ciência da cognição, tão bem explorada por Noah Chomsky na sua crítica ao *mainstream* econômico⁴⁵.

Segundo Stiglitz, a verdadeira batalha ideológica hoje ocorre por meio de três estratégias implementadas pelas elites econômicas e políticas: (i) *deception*, que é o convencimento das pessoas comuns de que as medidas que beneficiam os ricos irão ajudar a todos; (ii) *disenfranchisement*, que consiste em iniciativas para que aqueles tendentes a votar em candidatos ou medidas progressistas não possam fazê-lo ou não o façam e (iii) *disempowerment*, que consiste em colocar restrições suficientes ao governo para que, se as estratégias anteriores falharem e um governo mais progressista for eleito, ele não consiga fazer o necessário para reformar a política e economia⁴⁶.

Para Stiglitz, são exemplos da batalha ideológica uma série de medidas do governo Trump, tais como os ataques às universidades, às instituições, às ciências e à própria verdade, a fim de facilitar o convencimento da maioria quanto a políticas que são contrárias aos interesses desta⁴⁷. Outro exemplo seriam iniciativas que, a exemplo da implementada há bastante tempo pelos irmãos Koch, investem na construção de uma ideologia para justificar a ganância capitalista⁴⁸.

Daí uma das conclusões mais importantes do livro de Stiglitz, que já é antecipada na introdução: “But none of these economic changes will be achievable without a strong democracy to offset the political power of concentrated wealth. Before economic reform there will have to be political reform.”⁴⁹ Em várias outras partes do livro, o autor mostra que, sem uma reforma política, não será possível conter o poder do dinheiro, restaurar uma economia dinâmica com trabalho decente, oportunidades e vida digna para todos⁵⁰.

Como se pode observar, um dos pontos fundamentais da crítica de Stiglitz é o de mostrar que a teoria econômica do *mainstream*, longe de ser uma verdade científica irrefutável, foi construída a partir de escolhas e referenciais

⁴⁵ *Requiem para o sonho americano. Os dez princípios de concentração de riqueza e poder*. Rio: Bertrand Brasil, 2017.

⁴⁶ Op.cit., p. 27.

⁴⁷ Op.cit., ppo. 16-20.

⁴⁸ Op.cit., p. 20 e 230-234.

⁴⁹ Op.cit., p. xxvii.

⁵⁰ Op.cit., capítulos 9 e 10.

valorativos, políticos e ideológicos, habilmente trabalhados para que fossem aceitos como ciência neutra. Mais do que isso, mostra-nos Stiglitz que, quanto mais os fatos contradizem as previsões do *mainstream*, mais este precisa revelar o seu caráter ideológico para manter a sua prevalência, nem que para isso tenha que negar os fatos e entrar diretamente no jogo da manipulação das ideias.

É por essas razões que juristas e economistas precisam ficar atentos aos alertas de Stiglitz, que corroboram a conclusão de que a regulação jurídica é endógena aos mercados. Disso decorre o acerto da conclusão do autor de que a questão fundamental da nossa época não é ter que optar entre Estado ou mercado ou escolher entre regulação ou desregulação. A grande questão é como encontrar uma regulação que equilibre adequadamente o papel do Estado e do mercado em busca de um desenvolvimento sustentável e minimamente inclusivo.

As provocações de Stiglitz são, portanto, um convite para que possamos superar o maniqueísmo rasteiro e reconhecer que, sendo a regulação jurídica e o Estado indispensáveis para a manutenção de mercados saudáveis e competitivos, precisamos encontrar soluções regulatórias justas e eficientes, assim como ressignificar o papel do Estado, a fim de que ele possa ser instrumento – e não obstáculo ou entrave – para a realização das liberdades que são o pressuposto da economia de mercado.

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-04032020

Publicado em 04/03/2020