



# **Introdução à Economia Social de Mercado**







Marcelo F. Resico

# Introdução à Economia Social de Mercado





*Editor responsável*  
Felix Dane

*Revisão*  
Kathrin Zeller  
Reinaldo J. Themoteo

*Tradução*  
Ana Beatriz Torres

*Capa e diagramação*  
Cacau Mendes

*Fotos da capa*  
Wikimedia Commons

*Impressão*  
J. Sholna

DADOS INTERNACIONAIS PARA CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

---

R341i

Resico, Marcelo F.

Introdução à Economia Social de Mercado / Marcelo F.  
Resico. – Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer Stiftung 2012.  
396p.; 15,5 x 22,5 cm.

Inclui bibliografia.  
ISBN 978-85-7504-169-7

1. América Latina – Condições econômicas – Discursos,  
ensaios, conferências. I. Título. II. Konrad-Adenauer Stiftung.

CDD-330.98

---





*Para meus filhos Victoria e Santiago,  
O melhor presente que Deus me deu.*

*Al pueblo le di toda la parte que le era debida,  
sin privarle de honor ni exagerar en su estima.  
Y de los que tenían el poder y destacaban por ricos,  
también de estos me cuidé que no sufrieran afrenta.  
Me alcé enarbolando mi escudo entre unos y otros  
y no les dejé vencer a ninguno injustamente.*

Solón

*In necessariis unitas, in dubiis libertas, in omnibus caritas.*  
Santo Agostinho







## Sumário geral

PRÓLOGO DA EDIÇÃO LATINO-AMERICANA .....	13
PRÓLOGO DO AUTOR .....	17
INTRODUÇÃO .....	21

### PARTE I: TEORIA DA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO

Seção 1: ECONOMIA: CIÊNCIA E REALIDADE .....	25
1. Introdução à economia .....	27
2. Conceitos econômicos básicos .....	36
3. Teoria econômica .....	45
4. Alternativas de organização econômica .....	54
5. Elementos do mercado .....	57
6. Requisitos econômicos do mercado .....	61
7. Funcionamento do mercado .....	67
8. Crítica ao mercado enquanto mecanismo .....	75
9. O papel do Estado nos mercados .....	79
10. Concorrência e estruturas de mercado .....	85
11. Teoria da oferta e da empresa .....	93

Seção 2: CONCEITO DE ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO .....	102
12. Marco de ordenamento econômico .....	103
13. O que é a Economia Social de Mercado? .....	111
14. Princípios sociopolíticos .....	117
15. Princípios econômicos da Economia Social de Mercado .....	122
16. Inter-relações da Economia Social de Mercado .....	129
17. Evolução dinâmica e aplicação .....	138
18. A Economia Social de Mercado e as correntes de pensamento .....	150

### PARTE II: POLÍTICA ECONÔMICA NA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO

1. Objetivos e atores da política econômica .....	168
2. Ciclos econômicos e política macroeconômica .....	184
3. Dinheiro e política monetária .....	194
4. Finanças públicas e política fiscal .....	213
5. Política de defesa da concorrência .....	232
6. Mercado de trabalho e política trabalhista .....	243
7. Políticas sociais .....	264
8. Políticas ambientais .....	287
9. Sistema econômico internacional .....	297
10. Processos de integração: União Europeia .....	320
11. Processos de Integração na América Latina .....	344

BIBLIOGRAFIA .....	373
ÍNDICE ANALÍTICO .....	385



## Sumário detalhado

PARTE I: TEORIA DA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO .....	25
Seção 1: ECONOMIA: CIÊNCIA E REALIDADE	
I.1. INTRODUÇÃO À ECONOMIA .....	27
I.1.1. A economia como atividade humana .....	28
I.1.2. As perguntas fundamentais da atividade humana .....	28
I.1.3. Economia e economicismo .....	30
I.1.4. Setor ou aspecto? .....	30
I.1.5. Escassez .....	32
I.1.6. Classificação dos bens .....	34
I.1.7. Definição de economia .....	35
I.2. CONCEITOS ECONÔMICOS BÁSICOS .....	36
I.2.1. Tipos de atividades econômicas .....	36
I.2.2. Fatores da produção .....	39
I.2.3. A escassez e o princípio econômico .....	40
I.2.4. A fronteira de possibilidades de produção .....	42
I.3. A TEORIA ECONÔMICA .....	45
I.3.1. Metodologia econômica e modelos econômicos .....	45
I.3.2. Partes da teoria econômica .....	47
I.3.3. Economia nacional ou macroeconomia .....	48
I.4. ALTERNATIVAS DE ORGANIZAÇÃO ECONÔMICA .....	54
I.4.1. O problema econômico e suas soluções .....	54
I.4.2. Economia de mercado .....	54
I.4.3. Economia planejada .....	55
I.5. ELEMENTOS DO MERCADO .....	57
I.5.1. A troca e o mercado .....	57
I.5.2. Classificação dos mercados .....	57
I.5.3. Mercado e coordenação de interesses .....	58
I.6. REQUISITOS ECONÔMICOS DO MERCADO .....	61
I.6.1. Propriedade privada .....	61
I.6.2. Concorrência .....	63
I.6.3. Função do dinheiro estável .....	65
I.7. FUNCIONAMENTO DO MERCADO .....	67
I.7.1. Mercado, escassez e sistema de preços .....	67
I.7.2. Autorregulação do mercado .....	68
I.7.3. Oferta e demanda .....	69
I.7.4. Equilíbrio do mercado .....	70
I.7.5. Outros fatores da oferta e da demanda .....	72
I.8. CRÍTICA AO MERCADO ENQUANTO MECANISMO .....	75
I.8.1. Economia e pressupostos antropológicos .....	75
I.8.2. Leis econômicas e exceções .....	76
I.8.3. Concorrência como ordem artificial .....	78





I.9.	O PAPEL DO ESTADO NOS MERCADOS .....	79
I.9.1.	Falhas de mercado .....	80
I.9.2.	Problemas regulatórios e intervencionismo .....	82
I.10.	CONCORRÊNCIA E ESTRUTURAS DE MERCADO .....	85
I.10.1.	Estruturas de mercado .....	85
I.10.2.	Mercados abertos e acesso ao mercado .....	87
I.10.3.	Barreiras de entrada e de saída .....	89
I.10.4.	Defesa da concorrência .....	91
I.11.	TEORIA DA OFERTA E DA EMPRESA .....	93
I.11.1.	Mercado e processo produtivo .....	93
I.11.2.	Oferta e organização empresarial .....	94
I.11.3.	Liderança empresarial .....	95
I.11.4.	Contabilidade e cálculo dos ganhos .....	97
I.11.5.	Tipos de empresas e sociedades .....	100

## Seção 2: CONCEITO DE ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO

I.12.	MARCO DE ORDENAMENTO ECONÔMICO .....	103
I.12.1.	Ordem econômica e política de ordenamento .....	103
I.12.2.	Constituição econômica .....	104
I.12.3.	Ordenamento econômico e escassez .....	105
I.12.4.	Princípios, instituições e políticas econômicas .....	106
I.12.5.	Ordenamento econômico e concorrência de sistemas .....	107
I.13.	O QUE É A ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO? .....	111
I.13.1.	Conceito de Economia Social de Mercado .....	111
I.13.2.	Contexto histórico do desenvolvimento da Economia Social de Mercado .....	112
I.13.3.	Uma síntese de liberdade e justiça social .....	114
I.14.	PRINCÍPIOS SOCIOPOLÍTICOS .....	117
I.14.1.	Responsabilidade pessoal .....	117
I.14.2.	Solidariedade .....	118
I.14.3.	Subsidiariedade .....	119
I.14.4.	Consenso .....	120
I.15.	PRINCÍPIOS ECONÔMICOS DA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO .....	122
I.15.1.	Princípios estruturais e reguladores .....	122
I.15.2.	Processo de mercado e intervenção .....	124
I.15.3.	Política de ordenamento e política de processos .....	125
I.15.4.	Um Estado forte e limitado .....	126
I.16.	INTER-RELAÇÕES DA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO .....	129
I.16.1.	Economia Social de Mercado e Estado de direito .....	129
I.16.2.	Economia Social de Mercado e ordem social .....	132
I.16.3.	Economia Social de Mercado e dignidade humana .....	134
I.17.	EVOLUÇÃO DINÂMICA E APLICAÇÃO .....	138
I.17.1.	Período inicial .....	139





I.17.2. Política de controle global .....	143
I.17.3. Retorno ao princípio do mercado .....	144
I.17.4. A reunificação .....	146
I.18. A ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO E AS CORRENTES DE PENSAMENTO .....	150
I.18.1. Socialismo e construtivismo social .....	150
I.18.2. Liberalismo e conservadorismo .....	155
I.18.3. O pensamento social-cristão .....	160

## PARTE II: POLÍTICA ECONÔMICA NA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO

II.1. OBJETIVOS E ATORES DA POLÍTICA ECONÔMICA .....	168
II.1.1. Papel dos objetivos da política econômica .....	168
II.1.2. Quais são os objetivos da política econômica? .....	170
II.1.3. Conflitos de objetivos na política econômica .....	176
II.1.4. Atores da política econômica .....	178
II.1.5. O papel das estatísticas públicas .....	181
II.1.6. Principais partes da política econômica .....	182
II.2. CICLOS ECONÔMICOS E POLÍTICA MACROECONÔMICA .....	184
II.2.1. O fenômeno dos ciclos econômicos .....	184
II.2.2. Teoria do ciclo econômico .....	187
II.2.3. Teoria keynesiana ou perspectiva da demanda .....	188
II.2.4. Monetarismo ou perspectiva da oferta .....	190
II.2.5. Política anticíclica ou macroeconômica na Economia Social de Mercado .....	192
II.3. DINHEIRO E POLÍTICA MONETÁRIA .....	194
II.3.1. Dinheiro e ordem monetária .....	194
II.3.2. Funções e qualidades do dinheiro .....	195
II.3.3. Estabilidade do valor do dinheiro: Inflação e deflação .....	197
II.3.4. Ordem monetária e sistemas de tipo de câmbio .....	201
II.3.5. O Banco Central e a política monetária .....	203
II.3.6. Funcionamento do setor bancário .....	205
II.3.7. Mercados de capitais .....	209
II.4. FINANÇAS PÚBLICAS E POLÍTICA FISCAL .....	213
II.4.1. Constituição financeira .....	213
II.4.2. Orçamento nacional .....	214
II.4.3. Receitas do Estado .....	217
II.4.4. Despesa pública .....	219
II.4.5. O resultado fiscal e seu financiamento .....	222
II.4.6. Política fiscal .....	225
II.4.7. Federalismo fiscal .....	226
II.4.8. Subsídios e ajudas públicas .....	228
II.4.9. Empresas públicas - privatização .....	229
II.5. POLÍTICA DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA .....	232
II.5.1. Concentração econômica e poder de mercado .....	232
II.5.2. Defesa da concorrência na Economia Social de Mercado .....	234
II.5.3. Leis de defesa da concorrência .....	235
II.5.4. Lei Alemã contra restrições à concorrência .....	237



II.5.5.	Outros sistemas de defesa da concorrência .....	238
II.5.6.	Política de defesa do consumidor .....	239
II.5.7.	Regime de patentes .....	240
II.6.	MERCADO DE TRABALHO E POLÍTICA TRABALHISTA .....	243
II.6.1.	Organização do mercado de trabalho .....	243
II.6.2.	Emprego e desemprego .....	245
II.6.3.	Políticas de emprego e do mercado de trabalho .....	248
II.6.4.	Associações de trabalhadores e empregadores .....	253
II.6.5.	Legislação trabalhista protetora .....	254
II.6.6.	Direitos de acordos coletivos .....	257
II.6.7.	Conflito trabalhista e direito a greve .....	258
II.6.8.	Sistema de cogestão e regime empresarial .....	259
II.6.9.	Desafios da economia informal .....	261
II.6.10.	Sistema de formação técnico-profissional .....	262
II.7.	POLÍTICAS SOCIAIS .....	264
II.7.1.	Ordem social e ordem econômica .....	264
II.7.2.	O desafio da pobreza .....	265
II.7.3.	O desafio da desigualdade .....	268
II.7.4.	Estado social versus Estado do bem-estar social .....	271
II.7.5.	Política social .....	274
II.7.6.	Assistência social básica .....	277
II.7.7.	Sistema de pensões e aposentadorias .....	278
II.7.8.	Seguro contra acidentes .....	280
II.7.9.	Seguro médico e prevenção de doenças .....	281
II.7.10.	Seguro contra invalidez .....	283
II.7.11.	Política de habitação .....	284
II.7.12.	Política da família .....	285
II.8.	POLÍTICAS AMBIENTAIS .....	287
II.8.1.	Proteção dos recursos naturais .....	287
II.8.2.	Objetivos da proteção ambiental .....	290
II.8.3.	Instrumentos da política ambiental .....	291
II.8.4.	Agentes da política ambiental .....	293
II.8.5.	Gestão empresarial ambiental .....	295
II.9.	SISTEMA ECONÔMICO INTERNACIONAL .....	297
II.9.1.	Setor externo e balança de pagamentos .....	297
II.9.2.	Teorias do comércio internacional .....	301
II.9.3.	Realidade do comércio internacional .....	302
II.9.4.	Organização do comércio internacional .....	304
II.9.5.	Sistema monetário internacional .....	306
II.9.6.	Organismos internacionais .....	307
II.9.7.	O fenômeno da globalização .....	311
II.9.8.	Migrações internacionais .....	314
II.9.9.	Políticas de desenvolvimento .....	317
II.10.	PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO: UNIÃO EUROPEIA .....	320
II.10.1.	Processos de integração econômica .....	320
II.10.2.	União Europeia .....	323

II.10.3. Instituições governamentais .....	324
II.10.4. Sistema legal .....	329
II.10.5. Política comercial da UE .....	330
II.10.6. Política monetária europeia .....	332
II.10.7. Orçamento da UE .....	336
II.10.8. Política europeia de defesa da concorrência .....	337
II.10.9. Política social e de emprego europeia .....	338
II.10.10. Política regional e estrutural da UE .....	340
II.10.11. Política de pesquisa e educacional da UE .....	341
II.10.12. Ampliação e desafios futuros .....	342
II.11. PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA LATINA .....	344
II.11.1. Histórico e principais desenvolvimentos .....	344
II.11.2. Associação Latino-Americana de Livre Comércio .....	346
II.11.3. Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe .....	347
II.11.4. Associação Latino-Americana de Integração .....	348
II.11.5. Sistema de Integração Centro-Americana .....	349
II.11.6. Comunidade do Caribe .....	351
II.11.7. Comunidade Andina de Nações .....	353
II.11.8. MERCOSUL .....	354
II.11.9. Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América .....	358
II.11.10. União das Nações Sul-Americanas .....	359
II.11.11. Relações União Europeia - América Latina e Caribe .....	361
II.11.12. Tratados entre países da América Latina e Estados Unidos .....	366
II.11.13. Comunidade Ibero-Americana de Nações .....	368
II.11.14. Processos latino-americanos de integração em perspectiva .....	369
BIBLIOGRAFIA .....	373
ÍNDICE ANALÍTICO .....	385



## Prólogo da Edição Latino-Americana Fundação Konrad Adenauer

O Programa Regional de Políticas Sociais para a América Latina (Soziale Ordnungspolitik in Lateinamerika – SOPLA, sigla em alemão) da Fundação Konrad-Adenauer (KAS) foi criado em 2004, com o objetivo de coordenar e impulsionar em nível regional os diversos esforços realizados pelas representações da KAS nos países da América Latina relacionados à difusão dos conceitos básicos da Economia Social de Mercado (ESM).

Este livro de Marcelo Resico representa um dos principais instrumentos para alcançar esse objetivo. O autor não apenas introduz de forma didática os principais conceitos da Economia Social de Mercado, como oferece uma visão ampla e adaptada à realidade latino-americana – com exemplos práticos de quase todos os países da região – da inter-relação entre a teoria da Economia Social de Mercado e sua possível implementação na América Latina. Isto é, além de uma descrição dos elementos fundamentais da ESM, o autor apresenta opções de implementação na América Latina, levando em consideração as particularidades da região. Elaborou também propostas baseadas na Economia Social de Mercado para abordar os desafios socioeconômicos enfrentados pelos países latino-americanos no século XXI.



MARCELO F. RESICO

A obra não é, portanto, apenas uma introdução à Economia Social de Mercado e seus conceitos básicos, mas também um manual para aqueles que têm interesse em conhecer as respostas que a ESM oferece às distorções conjunturais e estruturais da economia nos âmbitos da política monetária, política fiscal, defesa da concorrência, mercado de trabalho, políticas sociais, política ambiental, sistema econômico internacional e processos de integração.

Marcelo Resico elaborou a Introdução à Economia Social de Mercado de tal forma que o livro acaba sendo do interesse de diversos grupos de leitores: o economista ou cientista social, interessado em conhecer e analisar modelos econômicos que apresentam propostas concretas para abordar os déficits socioeconômicos da região; o docente universitário; jornalistas que desejam aprofundar seus conhecimentos sobre a ESM; estudantes de economia, sociologia, ciências políticas ou direito e, naturalmente, todo leitor interessado em assuntos relacionados à política econômica e social.

Contudo, o objetivo principal deste livro é atingir os jovens estudantes universitários das faculdades de economia, que estão cursando os primeiros anos das suas carreiras e que buscam um modelo de sistema socioeconômico que possa combinar os mecanismos de livre mercado aos elementos de políticas sociais e que ofereçam uma resposta aos grandes desafios do combate à pobreza, distribuição mais justa da renda e melhor articulação de interesses entre empregados e empregadores. Justamente para esses jovens em processo de formação, os conceitos e as propostas da Economia Social de Mercado podem representar um modelo atraente que talvez, quando concluírem o processo de formação nos centros de estudos superiores, possam tentar implementar nos seus países.

Queremos expressar nosso agradecimento a Marcelo Resico pelo seu árduo trabalho de pesquisa e pelos anos investidos na gestação desta obra tão importante. Fazemos extensivo o agradecimento a Hans Blomeier, Christoph Korneli e Bernd Löhmann, que, na qualidade de representantes da Fundação Konrad-Adenauer em Buenos Aires, na Argentina, acompa-



**Prólogo da edição latino-americana | Fundação Konrad Adenauer**

nharam o desenvolvimento desta iniciativa tão significativa. Esperamos que o presente seja do agrado e interesse dos seus leitores.

OLAF JACOB

*Diretor do Programa Regional de Políticas Sociais  
para a América Latina da Fundação Konrad Adenauer  
Rio de Janeiro, Brasil*







## Prólogo do autor

Esta obra tem como objetivo principal apresentar ao leitor da língua portuguesa na América Latina uma introdução à teoria, instituições e políticas que constituem a Economia Social de Mercado.

A ideia deste livro surgiu da inquietação por apresentar a concepção da Economia Social de Mercado de forma lógica e pedagógica, complementar à forma de acesso alfabética do *Diccionario de Economía Social de Mercado* (o mais recomendável, nesse sentido, seria começar com a leitura desta *Introdução à Economia Social de Mercado*, e deixar o *Diccionario* para a ampliação e aprofundamento de questões pontuais). Uma segunda intenção deliberada foi incluir, principalmente na seção que se refere às políticas econômicas, uma série de exemplos e material estatístico correspondente às economias latino-americanas.

Para alcançar estes objetivos, foi necessário um grande esforço de estudo e síntese, recorrendo a várias referências históricas existentes principalmente na Alemanha, onde foi gerada esta abordagem. Ainda assim, foi concedida muita atenção ao aspecto formal e ao estilo lógico e pedagógico da apresentação. Um desafio particular foi transferir os conceitos fundamentais e políticas econômicas para uma forma de argumentação e um estilo de redação mais adequados ao leitor *latino*.



MARCELO F. RESICO

Para esta finalidade, tomei como base primeiramente o conhecimento da vasta produção acadêmica citada na Economia Social de Mercado em diversos idiomas (da qual são apresentadas referências no final desta obra). Em segundo lugar, contei com o apoio dos meus próprios trabalhos precedentes, especialmente minha tese de doutorado, dedicada ao pensamento de um dos principais teóricos da Economia Social de Mercado, *Wilhelm Röpke*,<sup>1</sup> publicada recentemente com o título *La estructura de una economía humana. Reflexiones en cuanto a la actualidad de W. Röpke*. Em terceiro lugar, existe uma grande dívida em relação ao *Diccionario de Economía Social de Mercado*, que considero a obra de síntese mais completa e atualizada sobre a abordagem até a data em que escrevi este manual, e na qual está baseada boa parte dos capítulos desta obra.

Para a parte dedicada aos exemplos, dados e reflexões em relação às economias da América Latina, busquei apoio na extensa experiência realizada na minha carreira como professor de economia, no Programa de Análise Conjuntura Econômica da Universidade Católica Argentina (UCA), do qual fui codiretor no período 2002-2005, e na qual ocupo o cargo de assessor econômico e colunista em uma série de publicações periódicas. Pude contar também com a inestimável ajuda de Juan Ignacio Vázquez Broqué para a recompilação e apresentação das diversas fontes de dados.

Do ponto de vista da própria trajetória acadêmica, esta obra é o ponto mais acabado de uma vocação despertada com o início dos meus estudos em economia. Nos anos oitenta, enquanto estudava a abordagem neo-estruturalista e neo-keynesiana, tive a oportunidade de refletir sobre o fenômeno contemporâneo da hiperinflação, que afetou vários países. Na década de noventa, enquanto estudava o enfoque neoliberal, pude refletir sobre as causas das recessões deflacionárias que afetaram outros tantos países da região.

Durante todos esses estudos e experiências como economista, me preocupavam principalmente duas questões. Por um lado, a necessidade de

---

1 Educa, 2008.

## Prólogo do autor

uma fundamentação antropológica e ética, diferente da convencional, da base normativa da teoria econômica, sem a qual esta se reduz a uma mera descrição e acúmulo de dados, que perdem parte da sua capacidade explicativa e utilidade. Por outro lado, eu tinha um interesse cada vez maior pelo problema da possibilidade de formulação de um sistema econômico-institucional que pudesse servir para organizar uma economia, provendo uma base firme para um desenvolvimento equitativo e sustentável.

Devo admitir que o enfoque da Economia Social de Mercado atendeu a ambas as questões. Assim, cheguei à conclusão de que a Economia Social de Mercado, corretamente entendida como o resultado do pensamento social-cristão em economia, sem a pretensão de ser aplicada na forma de *modelo* ou receita refratária às circunstâncias particulares, possa ser um enfoque esclarecedor e útil para evitar os extremos ideológicos que foram se apresentando na história da política econômica na América Latina e possa proporcionar inspiração para resolver uma série de problemas concretos não apenas na conjuntura, mas a médio e longo prazo.



## Introdução

A *Economia Social de Mercado* é, ao mesmo tempo, uma teoria completa da economia e um modo de organização comprovado da economia real. Este enfoque foi desenvolvido na Alemanha e aplicado à economia desse país com um sucesso significativo, logo depois da segunda guerra mundial. Os resultados da sua aplicação se revelaram tão gritantes que foram qualificados de um “milagre econômico” e tiveram notável influência sobre as soluções semelhantes em países vizinhos da época. Mais recentemente, esta abordagem foi uma contribuição de peso para a superação da divisão da Alemanha, logo depois da reunificação de 1989. Ainda assim, a solidez teórica da proposta, associada aos bons resultados, colaborou para que este enfoque influenciasse tanto o sistema econômico adotado pela União Europeia, quanto nos países em transição e outros países em desenvolvimento.

A Economia Social de Mercado surgiu da busca de um marco econômico e institucional de médio e longo prazo, que pudesse ser explícito, respeitado e estável como base para a organização de um sistema econômico. Os diferentes atores da economia, como os consumidores, investidores, poupadores, sindicatos, empresários, precisam de um marco de referência claro e confiável a médio e longo prazo para a tomada de decisões. Este marco influi não só nas decisões tomadas com vistas a resultados imediatos,

MARCELO F. RESICO

como também especialmente naquelas que implicam um certo contexto de situação no futuro, como os investimentos ou as pensões e aplicações financeiras. Esta concepção é denominada na abordagem da Economia Social de Mercado sistema de ordenamento da economia (*Ordnungspolitik*).

A partir do ponto de vista da sua fundamentação, este sistema deriva da ideia inalienável da **dignidade da pessoa humana**, tal como fica consagrada também na noção de direitos humanos. Um traço essencial desta ideia é a **primazia do direito** sobre a força, através da qual o sistema econômico todo, bem como o jurídico e o governo não podem estar baseados na prevalência do poder, mas na justiça. Estas notas básicas ficaram profundamente gravadas na experiência alemã do pós-guerra, como consequência da rejeição do fenômeno histórico do totalitarismo nacional-socialista.

O interesse permanente que existe em estudar a abordagem da Economia Social de Mercado reside, precisamente, em que é explicitamente um sistema completo de organização econômica. E nesse sentido, do ponto de vista histórico, acabou sendo de especial relevância e utilidade naquelas situações ou casos nos quais este marco não existia ou era necessária uma concepção mais integral do mesmo. Esta concepção abrange uma série de elementos, como conceitos e princípios teóricos, instituições, políticas econômicas específicas e as relações do sistema econômico com aspectos extra-econômicos, tais como a política, o ecossistema, a sociedade, a ética e a cultura.

Para realizar uma exposição o mais clara, lógica e pedagógica possível dos elementos citados, o presente manual foi escrito dividindo os temas em duas grandes partes, referidas à perspectiva teórica e à aplicação prática da abordagem, denominadas respectivamente: **I. TEORIA DA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO** e **II. POLÍTICA ECONÔMICA NA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO**

Por sua vez, a Parte I está subdividida em duas seções compostas por uma série de capítulos. A primeira seção, **1. ECONOMIA: CIÊNCIA E REALIDADE**, se dedica a fornecer ao leitor os conceitos básicos da economia (como por exemplo a escassez, os fatores de produção etc.), a me-



## Introdução

metodologia da ciência econômica, o funcionamento do mercado, o papel do Estado e da empresa. A segunda seção, **2. CONCEITO DE ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO**, apresenta os elementos específicos e distintivos desta abordagem, do ponto de vista teórico, como o marco de ordenamento econômico, os princípios fundamentais, tanto sociopolíticos quanto econômicos, sua evolução dinâmica e sua relação com outras tradições do pensamento.

A Parte II, dedicada às questões aplicadas de política econômica, junto com os princípios e as instituições específicas que lhes dão um marco de aplicação, possui uma única seção. Esta parte está subdividida em capítulos que se referem a temas, tais como a política macroeconômica, a política monetária e fiscal, a defesa da concorrência, as políticas trabalhistas e sociais, a política ambiental, o sistema econômico internacional e os processos de integração econômica.







# **Parte I**

## **Teoria da Economia Social de Mercado**

### **Seção 1**

#### **Economia: ciência e realidade**





## I.1. Introdução à economia

Definir o campo de estudo da economia, ou o equivalente aos limites da realidade econômica, é tarefa necessária e fundamental para qualquer obra sobre o assunto. Para isso, em primeiro lugar é conveniente fazer uma distinção entre a realidade econômica e a teoria econômica. A primeira inclui os fatos econômicos realizados pelos agentes da economia, seja individualmente, ou, mais frequentemente, agrupados em instituições como famílias, empresas, mercados e outro tipo de organizações da sociedade civil. A segunda é a *disciplina científica*, que estuda a realidade econômica através da aquisição de dados, da elaboração de hipóteses, princípios, juízos de valor e doutrinas, valendo-se de ferramentas metodológicas e estatísticas.

<b>Realidade econômica</b>	<b>Teoria econômica</b>
Fatos econômicos	Dados econômicos
Agentes individuais de decisões econômicas	Hipóteses e princípios Juízos de valor Doutrinas
Instituições: famílias, empresas, mercados, Estado, sociedade civil	Ferramentas estatísticas e metodológicas



MARCELO F. RESICO

### 1.1.1. A economia como atividade humana

Um segundo passo consiste em delimitar o conjunto de fatos que constituem o econômico, isto é, o que resultará no *objeto de estudo* da ciência econômica. Para isso é necessário distinguir as atividades humanas das coisas do mundo físico. Uma aproximação inadequada à realidade da economia seria identificá-la meramente com os bens materiais, como produtos – sejam alimentos ou manufaturas –, maquinarias ou instalações etc. Pelo contrário, a economia se refere às atividades que as pessoas realizam na relação com esses bens, ou seja, a *produção* de manufaturas, o *consumo* de alimentos, o *uso apropriado* das maquinarias, a *construção* das instalações ou a *administração* de uma empresa, etc.

### 1.1.2. As perguntas fundamentais da atividade humana

Pois bem, a economia estuda, como vimos, a atividade humana. Porém, aqui devemos enfrentar a seguinte pergunta: Estuda toda a atividade humana, uma parte ou um aspecto dela? É aqui onde devemos introduzir uma série de reflexões que se encontram no limite daquilo que pode ser denominado econômico e que, precisamente por esse motivo, enquadram ou ajudam a localizar seu lugar no contexto das demais ciências.

Para responder adequadamente a esta pergunta devemos introduzir primeiro uma série de questões que guiam o conjunto da atividade humana. Desta forma, poderemos estabelecer melhor o âmbito próprio e alcance, tanto da realidade, quanto da ciência econômica. As perguntas mais amplas que podem reger a atividade humana são aquelas que se referem aos *fins* da mesma, e implicam os valores mais profundos com os quais é possível ao ser humano entrar em contato: “Para que vivo?”, “por que vivo?”. Mesmo assim, encontramos questões que têm a ver com os *meios* de vida e implicam em valores, como a utilidade, a conveniência, o conforto etc.: “Como sobrevivo?”, “como vivo melhor?”, do ponto de vista da dotação de bens e serviços disponíveis (*qualidade de vida*).



## I.1. Introdução à economia

## Questões que regem a atividade humana

Perguntas	Objetivos	Disciplina
<i>Por que ou para que viver?</i>	Fins / valores	Ética
<i>Como sobreviver?</i>		
<i>Como viver melhor?</i> (quantidade e qualidade de bens)	Meios / utilidade	Economia

A economia está relacionada com as duas segundas questões que a pessoa se coloca em relação à sua atividade, por isso podemos afirmar que tem a ver com os meios da vida humana e não com seus fins, que estão relacionados com a pergunta anterior. Desta forma, por um lado é possível delimitar o campo da *economia* – que trata das atividades humanas relacionadas aos meios de vida – do campo da *ética*, que estuda a atividade humana do ponto de vista dos seus fins.

Por *exemplo*, um determinado ato, como roubar, pode ser eficiente do ponto de vista econômico, porque aumenta a quantidade de bens à disposição da pessoa num dado momento. Contudo, do ponto de vista ético, a ação deve ser desqualificada, porque rompe a atitude que o homem deve ter com seus semelhantes, que é de amizade, ou, pelo menos de respeito pela propriedade alheia, daí a pessoa se distanciar dos fins da vida. Como veremos mais adiante, pode-se demonstrar que, se a propriedade em geral for vulnerável em determinada sociedade, esta crescerá menos economicamente do que outra onde ela é respeitada.

Como podemos apreciar no exemplo, o fato dos aspectos éticos e econômicos da atividade humana poderem ser diferenciados não implica na divisão ou partição da atividade humana, que sempre é uma só e indivisível. Por outro lado, e como veremos em breve, os sistemas legais criam normas formais que reforçam as condutas éticas socialmente necessárias, e mais recentemente existe um interesse por orientá-los também para impulsionar as condutas mais eficientes.

MARCELO F. RESICO

### 1.1.3. Economia e economicismo

Uma questão muito importante se apresenta quando o segundo aspecto da atividade humana que citamos anteriormente – aquele que se refere à conveniência, utilidade e os meios para a vida – começa a deslocar e a ocupar o lugar dos valores fundamentais em relação aos fins da vida humana. É aqui onde a abordagem da Economia Social de Mercado, que se baseia, como veremos mais adiante, na abordagem ética do pensamento social cristão, se refere ao fenômeno do *consumismo*.

Deste ponto de vista, poderíamos afirmar que os bens econômicos são condição necessária, porém não suficiente para a pessoa alcançar seus fins, que não passam, em última instância, da felicidade e realização pessoal.

Não obstante, do ponto de vista das teorias econômicas, pode se apresentar uma postura que dá aval à assimilação da ética à economia através de uma suposta neutralidade em relação às questões colocadas. Esta postura não assume como limite o fato da economia estudar *um aspecto* entre outros da atividade humana, mas expande seu alcance de forma imprópria, pretendendo a explicação completa da mesma.

Poderíamos denominar esta postura de uma interpretação *econômica* da ciência econômica que, apoiada num *utilitarismo* estreito, não reconhece limite para seu campo explicativo. Por esta razão não se relaciona corretamente com as outras disciplinas que estudam a atividade humana e foi qualificada como imperialismo econômico devido à sua ambição de dominar com sua abordagem as outras áreas do saber.

### 1.1.4. Setor ou aspecto?

É conveniente, chegando a este ponto, e para terminar de definir com maior clareza o âmbito da realidade econômica, diferenciar as duas colocações que definitivamente *identificam* mais de uma dimensão da atividade humana. A questão aqui consiste em resolver se a economia, e também portanto, a ética, estão orientadas em direção a diferentes *partes* ou a diferen-

## 1.1. Introdução à economia

tes *aspectos* de uma mesma atividade humana. O mesmo poderíamos dizer, em outro plano, da relação entre o aspecto econômico e jurídico-legal de uma determinada ação.

Nesse sentido, é claro, como já citamos, que a atividade humana é uma unidade em si e que um aspecto não pode ser escondido do outro. Para mostrar isso, o mais conveniente é recorrer a outro exemplo. Vamos supor que nos encontramos na situação de uma pessoa que compra um presente para outra pessoa de quem gosta. Neste caso, existe um aspecto da atividade, que é econômico, visto que se faz uso de um recurso monetário para comprar um bem. Por outro lado, na mesma atividade, o fim é demonstrar afeto e agradar a pessoa de quem se gosta, uma atividade cujo fim excede os limites do âmbito econômico. Ambos os aspectos estão presentes – poderíamos dizer como os dois lados da mesma moeda – numa mesma e indivisível ação humana.

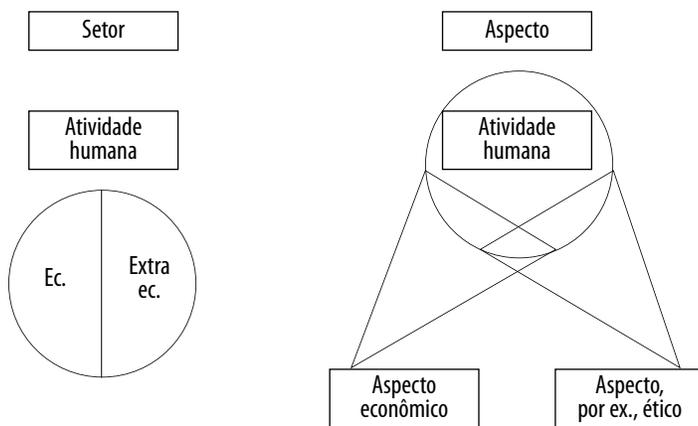
Em relação a esta questão, contudo, foi colocada durante a história da economia outra postura diferente. Durante certo período, difundiu-se a postura que afirmava que a economia estudava uma *parte* da atividade humana. Havia uma parte da atividade humana dirigida aos objetos econômicos, como os bens ou fatores produtivos, e uma parte da atividade humana alheia aos mesmos. As ações que estavam em uma categoria não podiam estar na outra, as mesmas categorias eram, então, compartimentos estanques.

Esta postura, associada a boa parte do pensamento econômico clássico, tinha um pano de fundo *materialista* ou *empirista*. Deriva-se daí uma separação entre a economia e a ética, ou seja, que apresentava também uma interpretação da economia como uma ciência *neutra*.

Os esquemas abaixo podem iluminar a questão de como seria representado graficamente um enfoque econômico que interpreta a atividade humana como uma soma de partes, a partir da qual esta é concebida como uma unidade com diferentes aspectos. Em ambos os casos a atividade humana é representada como uma circunferência. No caso da postura que apresenta a economia como setor, produz-se uma divisão da atividade hu-

MARCELO F. RESICO

mana, no caso que coloca a economia como aspecto, preserva-se a distinção do seu âmbito com a unidade da ação.



### 1.1.5. Escassez

Outro elemento fundamental para especificar o aspecto econômico da atividade humana, além de estar orientada para os *meios* de ação, está relacionado ao conceito de escassez. A atividade humana na relação com os meios torna-se econômica a partir do momento em que os meios são escassos. E, evidentemente, se os meios de que precisamos fossem ilimitados, não haveria necessidade de administrá-los de forma *econômica* ou de *economizá-los*.

A escassez é definida pelos recursos e meios disponíveis em relação às necessidades. Desta forma, o caráter fundamental da escassez é definido pela interpretação que temos das quantidades e qualidades dos recursos e meios, por um lado, e das necessidades, por outro. Nesse sentido, os seres humanos e suas *necessidades*, tão diversas, são o centro de toda reflexão econômica.

## I.1. Introdução à economia

Em relação a esta questão, existe em primeiro lugar uma interpretação da escassez como *escassez relativa*. Esta aceção parte da constatação de que os *recursos* são *limitados* e as *necessidades* são *sempre ilimitadas*. Desta forma, conclui-se que a escassez relativa implica em que em toda e qualquer circunstância o sujeito, o agente económico, enfrenta escassez. Contudo, se analisarmos atentamente as premissas, veremos uma série de pressupostos que requerem um estudo mais minucioso.

Vamos começar pelos recursos ou meios, os quais são definidos como limitados numa perspectiva estática, centrada apenas no curto prazo, que encara a tecnologia como invariável. Não obstante, em primeiro lugar, uma visão mais ampla constatará uma distinção entre os meios e *recursos não renováveis* e os *recursos renováveis*, e assim essa limitação torna-se mais flexível. Em segundo lugar, a perspectiva estática está assentada numa concepção que encara a tecnologia como fixa. Hoje em dia, a *inovação tecnológica*, que define em grande parte como serão empregados os recursos através da economia, substituição e outros usos alternativos, pode relativizar ainda mais os limites de uma visão estática.

Por outro lado, temos o axioma de que as necessidades são ilimitadas. Esta perspectiva está centrada na identificação das necessidades com os desejos. Estes últimos, sem dúvida, podem ser ilimitados, visto que estão ligados à imaginação. Já as necessidades dependem da realidade do sujeito, parecem ser menos variáveis e indefinidas.

Por outro lado, os desejos, a partir da perspectiva por nós desenvolvida, ou seja, uma abordagem baseada em última instância num marco ético social-cristão, podem ser classificados de uma forma geral em dois grupos. Um primeiro grupo é dado pelos desejos que se desviam dos fins da pessoa, que podemos denominar *desorganizados*, enquanto os desejos que estão alinhados com os fins da pessoa seriam os *organizados*. Desta forma, de necessidades ilimitadas e indefinidas, passaríamos a um plano onde a variabilidade, apesar de admissível (levando em consideração as diferentes culturas ou estilos de vida), ficaria reduzida.

MARCELO F. RESICO

Se levarmos em conta estas considerações acerca dos recursos e das necessidades, podemos sustentar o paradigma da *relativa escassez*, onde esta continuaria regendo a atividade econômica, porém não de uma forma absolutista, como sustentam algumas correntes econômicas baseadas em outros princípios éticos. Os padrões de consumo da sociedade desenvolvida em múltiplas partes do mundo levaram a excessos e ao abuso dos recursos, que levam a um problema muito grave do ecossistema e que uma caracterização *necessidades ilimitadas* não faz mais do que avaliar.

### 1.1.6. Classificação de bens

Considerando o que foi exposto até agora, é possível classificar os bens em três categorias. Por um lado existem os ***bens econômicos***, que são aqueles submetidos à escassez e para obtê-los faz-se necessário renunciar a outro bem em troca. Por outro lado existem os ***bens gratuitos***, que são aqueles que para consegui-los não precisamos renunciar a bens, por exemplo, a luz do sol. Tanto os primeiros como os segundos são ***bens úteis***, visto que são procurados em relação a outro bem, não em si mesmos. Por fim, existem os ***bens meta-econômicos***, que são os que estão fora de qualquer consideração econômica, uma vez que representam valores não utilitários.

Outra classificação dos bens, de um ponto de vista diferente, agrupa-os conforme sendo fins, tais como os de consumo de capital, e intermediários, ou seja, como insumos. Os ***bens de consumo*** finais são aqueles que são utilizados para atender às necessidades humanas diretamente, como por exemplo, alimentos, vestimenta etc. Os ***bens de capital*** são aqueles que são utilizados indiretamente para atender às necessidades humanas, ou seja, que servem para produzir outros bens, como por exemplo, maquinarias, instalações etc. Os ***insumos*** se diferenciam dos bens de capital por estarem incorporados ao bem produzido final (por exemplo, pregos ou madeira num móvel) ou desaparecem no processo produtivo (eletricidade, combustível etc.).



## I.1. Introdução à economia

### I.1.7. Definição de economia

Feitas as considerações e reflexões anteriores, podemos afirmar então que a *economia* estuda o *aspecto da atividade humana* dirigida à consecução de *bens úteis e escassos*.

#### **Palavras chave**

Economia

Economicismo

Consumismo

Escassez

Bens

Recursos





## I.2. Conceitos econômicos básicos

### I.2.1. Tipos de atividades econômicas

Vimos que a economia se dedica a orientar o aspecto da atividade humana dirigida à consecução de bens escassos para atender melhor às necessidades. Nesse sentido, existem algumas atividades humanas cujo aspecto econômico é tão relevante, que podemos denominá-las **atividades econômicas fundamentais**. Estas são **produção, distribuição e consumo**.

O **consumo** é a atividade humana dirigida a atender as necessidades e desejos das pessoas. Do ponto de vista econômico, implica na atribuição dos meios produtivos e recursos disponíveis para a obtenção dos bens e serviços que puderem atender melhor a essas necessidades e desejos. Na realidade, a identificação das necessidades é uma tarefa tão importante quanto a atribuição de recursos para atendê-las, se bem que à economia compete principalmente a segunda.

Em primeiro lugar, as necessidades têm uma espécie de escala, que vai das mais materiais, como a alimentação, vestimenta, habitação etc., às mais espirituais, como a segurança, sociabilidade, educação, repouso, lazer, amizade, amor, arte, busca da verdade, religião etc. Como vimos anteriormente, na realidade existe um aspecto econômico e um extra-econômico de cada





uma delas, mesmo que sejam simplificadas ao máximo, catalogamos as primeiras como *econômicas* e as segundas como *meta-econômicas*.

Apesar dessas diretrizes serem bastante estáveis, sua forma concreta varia com o tempo e a *cultura*. Por outro lado, indivíduos diferentes as percebem de maneira diferente, o que dá lugar a preferências diferentes entre as pessoas e entre as formas específicas em que estas se realizam. No que tange à identificação das necessidades, o papel prioritário recai na psicologia, na ética e na cultura.

Elementos importantes da cultura moderna, ligados ao sistema econômico, como os *meios de comunicação em massa*, a publicidade, a propaganda e a moda, desempenham um papel fundamental na identificação ou modificação das necessidades e desejos na atualidade. Nesse sentido, podem contribuir de tal maneira a tornar as pessoas mais plenas, ou provocar uma certa desorientação, que leva à insatisfação.

Isto pode acontecer quando a ordem fundamental do sistema econômico é alterada, passando de ser um *receptor neutro* das necessidades sociais, a lhes proporcionar satisfação na forma mais acabada possível, dependendo dos meios disponíveis, se transformando num *gerador de necessidades*, incentivando-as ao máximo para manter o sistema econômico-produtivo de pé.

Outra consideração, do ponto de vista ético, é que à medida que o indivíduo ou a sociedade direcionam seus desejos e esforços para aumentar seus níveis de consumo, existe a possibilidade de esquecerem, ou serem deslocados valores extraeconômicos, e dar lugar ao que pode ser caracterizado como *consumismo*.

A atividade da *produção* é muito relevante do ponto de vista econômico, visto que dela derivam os bens e serviços, que após serem distribuídos, são aplicados para atender às necessidades e desejos das pessoas através do consumo. A produção está intimamente relacionada ao trabalho, com a organização do processo produtivo e com a invenção e inovação técnica.



MARCELO F. RESICO

Esta produção de bens abrange todas as atividades econômicas, desde as extrativistas, ou *primárias* (por exemplo, mineração, agricultura etc.), passando pela transformação e o processamento de materiais ou *secundárias* (por exemplo, a indústria automotora), até a distribuição dos bens (por exemplo, através do transporte e comércio), denominada *terciária* ou serviços.

Para produzir os bens e serviços que serão oferecidos no mercado, é necessário contar com fatores da produção, como os recursos naturais e o capital físico e humano. A produção de bens é um processo que combina os três fatores de produção. Para essa finalidade, é muito importante o *conhecimento técnico-organizacional*, ou seja, os conhecimentos sobre possibilidades eficientes de produção e de organização. Um alto nível de conhecimento técnico-organizacional favorece o processo de produção. Além disso, é importante empregar o conhecimento existente e as novas descobertas científicas em prol de um objetivo de aplicação econômica concreta.

A produção sempre parte da invenção, e esta, por sua vez, da descoberta e combinação de técnicas cada vez mais eficazes para produzir bens e serviços. Esta descoberta exige pesquisa e desenvolvimento, que partem de propriedades da natureza e suas combinações. Durante certos períodos foi difundida uma visão que se negava a reconhecer estes fatos e colocava a independência da natureza, atribuindo ao puro trabalho humano a criação das novas técnicas. Esta perspectiva pode ser denominada *produtivismo* e é responsável por uma postura arrogante perante a natureza e uma das causas do abuso a ela.

Finalmente, a **distribuição** é a atividade econômica que, partindo daquilo que foi produzido, determina a proporção dos bens e serviços para cada um. Este processo se dá na economia em parte pela *capacidade do mercado* de premiar os mais produtivos com uma renda maior e, assim, portanto, com uma maior participação naquilo que foi produzido, enquanto premia menos os menos produtivos. Isso, por sua vez, está baseado na necessidade de reciprocidade implícita nas trocas econômicas.

Contudo, este *processo espontâneo* muito útil, não é perfeito. Há casos nos quais certas condições dos mercados distorcem o funcionamento ideal,

## I.2. Conceitos econômicos básicos

pressupostos tais como a igualdade das condições iniciais dos participantes no processo econômico (herança, educação, propriedade, capital humano etc.). Dadas estas razões e a dignidade da pessoa humana, o processo distributivo deve ser complementado por uma reatribuição social.

Esta reatribuição depende em primeiro lugar da *solidariedade individual* das pessoas e da *solidariedade social* dos diferentes grupos humanos que vão da família ao Estado. Este último funciona ou intervém quando os demais fatores não são suficientes para responder aos requisitos de uma vida decente e oportunidades de desenvolvimento pessoal. Nesse sentido, a distribuição não só depende de fatores avaliados pelo próprio sistema econômico, como também da equidade e *justiça social*, que abrange os resultados do mercado, como um elemento da ética social.

Outra interpretação inadequada da distribuição pode ser vista na *perspectiva marxista*, que caracteriza a propriedade e o mercado como instituições intrinsecamente injustas. Esta postura não reconhece os elementos positivos do mercado, juntamente com suas limitações e ambiguidade moral, propondo um sistema ainda mais injusto, ineficiente, do ponto de vista econômico e que torna a dignidade humana altamente vulnerável.

### I.2.2. Fatores da produção

No que tange ao funcionamento do processo de produção, uma primeira questão a ser levada em consideração são os denominados *fatores da produção*. Estes são os elementos que tornam possível a produção e podem ser classificados em três grandes grupos: os recursos naturais, o capital humano e o capital físico.

Os *recursos naturais*, evidentemente, incluem a terra para a produção agrícola ou para a instalação de plantas ou fábricas, os recursos de extração e todos os elementos que tornam possível a produção e são obtidos da natureza, como a água, os recursos florestais e o meio ambiente, o patrimônio natural em geral.

MARCELO F. RESICO

O **capital humano** abrange todas as capacidades humanas necessárias ao processo produtivo; isto engloba o trabalho, seja ele físico ou intelectual, o conhecimento técnico, a iniciativa, a inovação e a capacidade de organização do processo produtivo. Ainda assim, de forma indireta, porém também necessárias ao processo produtivo, são a capacidade de estabelecer e melhorar instituições, a capacidade de cooperação e o autogoverno, coisas que podem ser reunidas sob o conceito de *capital humano relacional* ou **capital social**. A disponibilidade do fator de produção trabalho é determinada, antes de mais nada, pelo número de pessoas com capacidade de trabalhar e suas habilidades, bem como sua mobilidade.

Por fim, o **capital físico** são todos aqueles bens que servem para produzir outros bens e que são produzidos ou fabricados pelo homem, por exemplo, instalações, fábricas, maquinarias, ferramentas, infraestrutura, computadores etc. O dinheiro não é considerado bem de capital, uma vez que o conceito abrange todos os ativos físicos criados pelo homem, necessários para a produção. A dotação de capital disponível depende, em primeiro lugar, do consumo não realizado, ou seja, da poupança. Além disso, deve-se levar em conta que no processo de produção, parte do capital real sofre sempre um desgaste (*amortizações*) e deve ser renovado constantemente.

Não só a quantidade faz diferença, como também a *qualidade do capital*. Um efeito positivo é gerado pelo progresso técnico, que permite melhorar a qualidade do fator capital. Dado que o capital físico é gerado a partir da aplicação do capital humano aos recursos naturais e propriedades da natureza existentes, podemos afirmar que é um *fator derivado da produção*. Ao passo que os dois fatores anteriormente citados podem ser denominados *fatores originários*.

### 1.2.3. A escassez e o princípio econômico

A existência de escassez dá lugar à necessidade de *administrar ou economizar os recursos*. Esta administração dos recursos para prover as neces-

## I.2. Conceitos econômicos básicos

sidades, inclui um estudo concreto das disponibilidades e das possibilidades que a economia enfrenta, justamente para determinar os melhores caminhos para resolver o problema.

Dado que, como já vimos, os recursos de que dispomos nem sempre são suficientes para atender igualmente a todas as necessidades, surge uma concorrência pelo uso destes recursos. É assim que o uso de um recurso com a finalidade de atender a uma necessidade implica em ter que renunciar a outras necessidades, que precisam ser cobertas com os mesmos recursos, que é denominado *custo de oportunidade*.

Por essa razão, coloca-se a necessidade de atribuir os recursos escassos ao uso mais eficiente possível, ou seja, aparece o *problema da atribuição*. Este problema, em geral, é resolvido através do princípio econômico, o qual consiste em selecionar ou escolher a alternativa de uso do recurso em questão que permite alcançar um grau maior de satisfação. Este princípio exige não destinar mais recursos para atender uma determinada necessidade do que aqueles que sejam rigorosamente necessários. Em outras palavras, os recursos escassos não têm que ser esbanjados, quando se deseja um benefício econômico mais elevado.

Contudo, das diversas interpretações do princípio da escassez que citamos, podem ser apreendidas diferentes concepções sobre como apresentar o problema econômico. Por um lado, o paradigma da *escassez relativa*, segundo o qual a situação sempre é de escassez opressiva, principalmente devido à *não limitação* das necessidades, exige uma *maximização quantitativa*. A esta maximização dos ganhos do sujeito denominamos ação ou *escolha racional* (*rational choice*), relegando à categoria de irracional qualquer outro aspecto envolvido na decisão.

Por outro lado, o paradigma da *relativa escassez* expressa principalmente uma *otimização prudencial*, segundo a qual a forma econômica da utilização dos recursos em relação às necessidades implica em considerar não apenas os aspectos quantitativos, como também os qualitativos nas circunstâncias concretas, e dependem em geral da adequada identificação das necessidades (o que implica num equilíbrio de exigências econômicas e

MARCELO F. RESICO

meta-econômicas), o uso ótimo e sustentável dos recursos (no que tange à quantidade e qualidade), a tecnologia disponível e os modos de organização dos recursos humanos e materiais.

#### 1.2.4. A fronteira de possibilidades de produção

O conceito de *fronteira de possibilidades de produção* é uma ideia que relaciona os fatores de produção, a combinação dos mesmos através das tecnologias existentes e os resultados na forma de bens e serviços obtidos. Nesse sentido, descreve a interrelação existente entre o emprego dos fatores de produção (*input*) e a quantidade de bens produzidos (*output*).

Em função disso, pode-se calcular a produtividade de uma economia. A *produtividade* é o cociente do *output* de bens alcançado (numerador) e do *input* requerido (denominador). Além dessa produtividade total, pode-se calcular a produtividade parcial dos diferentes fatores. Por exemplo, a produtividade do trabalho é a relação entre a produção de bens e o emprego de mão de obra.

Uma vez que temos dois eixos que representam, respectivamente, a produção de um bem ou serviço, e dada uma tecnologia de produção, a curva obtida (ver gráfico anexo), mostra todas as combinações de ambos os produtos que podem ser obtidas se atribuirmos os fatores da produção, seja um ou outro, dos bens considerados.

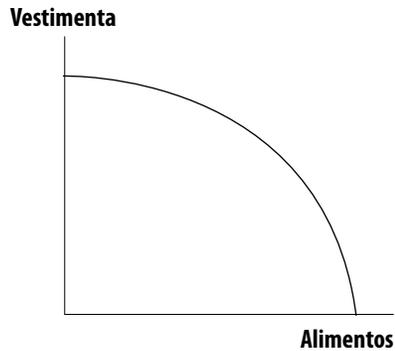
Nesse sentido, quando dedicamos todos os fatores existentes à produção de um bem e nenhum à produção do outro, temos como resultado as situações nas quais há o cruzamento da curva, seja com o eixo vertical ou o horizontal. Quando combinamos os fatores para produzir uma proporção de *ambos* os bens, ficam definidos os outros pontos da curva. Esta apresenta uma concavidade para dentro, dado que supõe que os fatores são melhor distribuídos na produção de dois bens do que na de um só, visto que existem *rendimentos decrescentes* na utilização de cada fator isoladamente.

## I.2. Conceitos econômicos básicos

**Ótimo produtivo:** rendimento decrescente dos fatores da produção implicam que o ótimo produtivo se encontra no balanço de sua utilização.

**Ótimo econômico:** inclui o anterior mas na interseção com a demanda social.

**Ótimo sociopolítico:** inclui os anteriores mais as condições humanas de trabalho, meio ambiente etc.



Isto se deve ao fato da *divisão do trabalho* ter um efeito favorável sobre a produtividade. Trata-se da especialização dos fatores da produção em determinadas atividades e grupos de produtos. Graças a ela, os trabalhadores e as empresas não têm que produzir todos os bens necessários na sua própria fábrica, mas podem se concentrar em áreas de trabalho e de produção onde seu rendimento é particularmente alto.

Os pontos da curva, então, definem combinações ótimas da utilização dos fatores disponíveis, pelos seus resultados na forma de produção de bens e serviços, dada uma certa tecnologia disponível. Isto é denominado *ótimo produtivo*.

Não obstante, uma sociedade não só decide seu ponto de operação econômica segundo a tecnologia e a dotação de fatores, como segundo suas necessidades e desejos. Quando estes coincidem com um determinado ótimo produtivo, podemos dizer que fica definido um *ótimo econômico*. Isto acontece porque a capacidade produtiva máxima possível está orientada para atender à demanda expressa pelos consumidores considerados.

Podemos, finalmente, afirmar que quando esse ótimo econômico é encontrado, da mesma forma, dentro da faixa de parâmetros extra-econômicos que condensam os valores de uma dada sociedade, em determinado momento, nos encontramos num *ótimo sociopolítico*. Estes valores extra-econômicos incluem aspectos políticos (liberdade, democracia, Estado de



MARCELO F. RESICO

direito etc.), condições sociais (igualdade de oportunidades, ausência de discriminação etc.), condições de sustentabilidade (cuidado com a natureza, equidade entre gerações etc.) etc.

### **Palavras chave**

Atividades econômicas fundamentais: produção, distribuição, consumo

Fatores da produção: os recursos naturais, o capital humano e o capital físico.

Problema da atribuição

Fronteira de possibilidades de produção

Otimização

Custo de oportunidade

Escassez relativa

Produtividade





## I.3 Teoria econômica

### I.3.1. Metodologia econômica e *modelos* econômicos

A teoria econômica, dada a complexidade dos processos que estuda e com a finalidade de analisar a interação entre a causa e o efeito, isola certas variáveis no estudo da variada realidade social, liberando-as de todos os outros fatores de influência. Desta forma, está baseada na hipótese de que essas variáveis selecionadas são inalteráveis e, portanto, as outras relações são descartadas da análise. Os ***modelos teóricos*** com este alto grau de simplificação permitem representar em funções matemáticas as modificações sofridas por uma variável (como o consumo, a poupança, a produção etc.) econômica, como consequência da variação de outras magnitudes. Esta perspectiva de estudo foi denominada *economia positiva*.

Contudo, foram apresentadas como argumento condições que limitam a possibilidade de estabelecer relações causais matemáticas na economia, pela dificuldade de realizar, como no caso das ciências físico-naturais, *experimentos controlados*. Estes últimos ocorrem quando é possível isolar totalmente o efeito de uma variável sobre outra. Pelo contrário, na economia, como no resto das ciências sociais, quase nunca é possível isolar o efeito de uma variável só sobre outra, pela própria natureza do fenômeno



MARCELO F. RESICO

econômico, que implica a influência de uma pluralidade de variáveis ao mesmo tempo.

Isto não basta para o grande desenvolvimento de medições estatísticas e de diversos modelos que, com base em pressupostos simplificados, tentam apresentar os elementos essenciais da realidade econômica de uma forma estilizada e significativa. Este desenvolvimento de ferramentas estatísticas, matemáticas e econométricas representou um grande avanço na tentativa de precisar e depurar teorias que, outrossim, deveriam ser interpretadas como um apoio *instrumental* à teoria.

Este tipo de metodologia é frequentemente aplicado na teoria econômica, mesmo que muitas vezes não sejam citadas as *condições* ou pressupostos sobre os quais as hipóteses são formuladas. Ainda assim, o abuso desta postura e sua interpretação excludente ao invés de instrumental, conduzem a simplificações perigosas em áreas da política econômica. Esta última perde neste processo seu caráter eminentemente *prudencial*, isto é, aplicado a circunstâncias concretas específicas.

Contudo, a contribuição positiva do refinamento matemático e estatístico pode ser integrada numa visão ampla. Este enfoque assenta a metodologia da economia no contexto *das ciências sociais* ou *morais*. Segundo esta perspectiva, para estudar a realidade econômica, são utilizados, paralelamente à matemática avançada, os princípios e análise lógica e, principalmente, as experiências históricas ou casos. Com estes elementos, o estudo da realidade econômica é realizado levando em consideração um contexto mais amplo, onde são unificados os diversos planos que constituem a realidade social. Assim são integrados os aspectos econômicos, institucionais, normativos, culturais etc.

Esta representação da realidade econômica está igualmente imbuída de uma tese não apenas teórica, mas também de índole valorativa. Desta forma, abre espaço para um método mais abrangente daquilo que podemos denominar *economia política*.

### I.3. Teoria econômica

Desta perspectiva metodológica podemos depreender uma determinada maneira de realizar recomendações de **política econômica**, a saber: uma baseada nos juízos de valor prudenciais, determinados pelos princípios gerais e pelas condições concretas às quais devem ser aplicados, sem perder de vista a interrelação de fatores políticos, jurídicos, éticos, sociais e culturais, que afetam o aspecto econômico.

Os referidos enfoques metodológicos (economia positiva, economia política e política econômica) podem ser interpretados e, de fato, vêm sendo assim interpretados, como mutuamente excludentes. Contudo, nada obsta que sejam concebidos de uma forma complementar, que é como é possível integrá-los, como veremos posteriormente, dentro do sistema da Economia Social de Mercado.

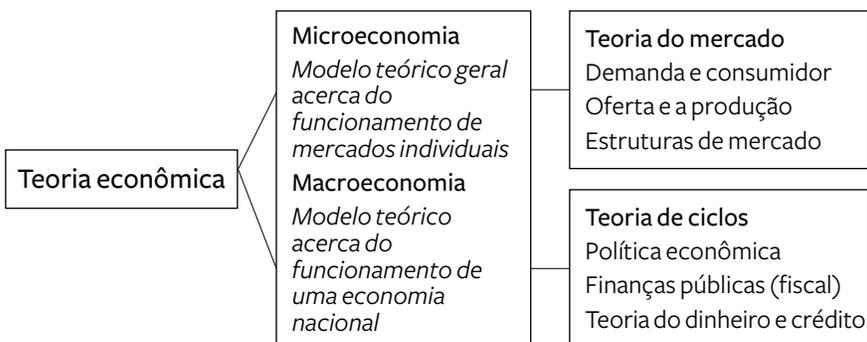
#### I.3.2. Partes da teoria econômica

A teoria econômica se divide em duas grandes partes: por um lado, a denominada microeconomia e, por outro, a macroeconomia.

A **microeconomia** está constituída pela série de hipóteses teóricas que explicam o funcionamento dos mercados individuais. Ao mesmo tempo, é formada por quatro partes principais: a teoria do mercado, a teoria da demanda e o consumidor, a teoria da oferta, a empresa e a produção e a teoria sobre as estruturas dos mercados.

A **macroeconomia** é constituída pela série de hipóteses teóricas que explicam o funcionamento de uma economia nacional. Por isso, estuda variáveis *agregadas*, que não agrupam os comportamentos individuais conforme o mercado ao qual pertencem, mas segundo a função no contexto de uma economia nacional, isto é, macroeconômico. Simultaneamente, pode ser subdividida em quatro grandes partes principais, a saber: a teoria dos ciclos, a teoria das finanças públicas, a teoria do dinheiro e do crédito, e a teoria da economia aberta (ou a economia internacional).

MARCELO F. RESICO



Neste livro, por uma questão de estrutura dos temas, introduziremos a seguir uma breve exposição da abordagem macroeconômica, que posteriormente será ampliada na parte II, POLÍTICA ECONÔMICA NA ESM, ao passo que o desenvolvimento da abordagem microeconômica será realizada nos capítulos subsequentes a esta seção 1 da parte I, ECONOMIA: CIÊNCIA E REALIDADE

### 1.3.3. Economia nacional ou macroeconomia

Para descrever adequadamente o funcionamento de uma economia moderna, é necessário complementar o enfoque baseado nos mercados com o enfoque que trata da *economia nacional*, denominada **macroeconomia**. A macroeconomia estuda o desempenho da economia nacional como um todo e, portanto, não está voltada para os comportamentos dos indivíduos, ou pequenos grupos, mas para as denominadas variáveis agregadas.

#### Produto Interno Bruto (PIB)

A variável ou medida agregada fundamental é o **produto interno bruto (PIB)**. Esta medida leva em consideração o *valor dos bens e serviços finais produzidos e vendidos num país no fim de um ano*. Se imaginarmos um **circuito econômico**, realizado pelos principais agentes de uma econo-

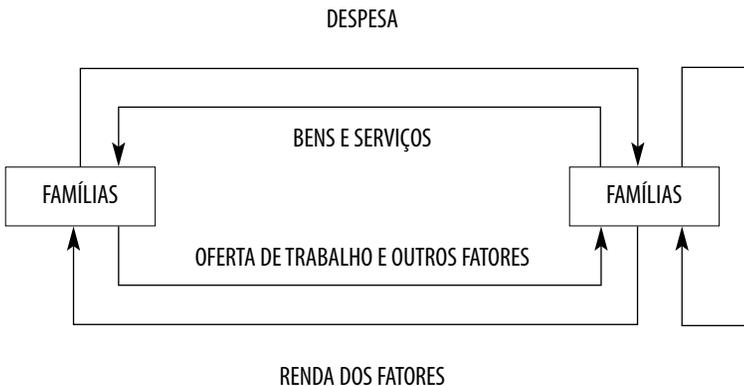
## I.3. Teoria econômica

mia simplificada, como é o caso das famílias e empresas, poderemos observar que existem quatro fluxos fundamentais que acontecem como contraprestações.

As empresas oferecem os bens e serviços finais que as famílias precisam (que medidos em termos monetários formam o **produto bruto**) em troca da **despesa** que as famílias realizam para adquiri-los. Paralelamente, as famílias utilizam para comprar os bens e serviços a **renda** obtida das empresas, que oferecem o uso dos fatores produtivos que elas, por sua vez, utilizam para realizar os bens e serviços por elas vendidos.

Do ponto vista macroeconômico, estes fluxos de contrapartida implicam uma *identidade*, visto que a despesa realizada deve ser igual, em valor, aos bens e serviços produzidos e vendidos (produto bruto) e estes são iguais à renda recebida. Portanto, a **identidade macroeconômica fundamental** prega: **produto bruto = despesa = renda**.

Em termos esquemáticos, as relações podem ser representadas através do gráfico abaixo.



$$\text{DESPESA} = \text{PRODUTO} = \text{RENDAS}$$

**V.A. ou Produto = Valor Bruto da Produção – C.I.**



MARCELO F. RESICO

## Produto bruto e valor agregado

Outro aspecto que deve ser considerado é que o produto bruto mede os bens e serviços  *finais*, isto é, não leva em conta as *compras intermediárias* (C.I., no gráfico anterior), que são as transações que as empresas realizam entre si. Dado que as empresas trocam insumos da produção, se as compras intermediárias fossem contabilizadas, estaria sendo contabilizado várias vezes o valor de um mesmo insumo.

O conceito que inclui a ambos, bens finais e compras intermediárias, é denominado *Valor Bruto da Produção*. Para obter o produto bruto, as compras intermediárias devem ser deduzidas do valor bruto da produção, levando em conta o valor dos bens e serviços finais. Desta maneira estaremos contabilizando precisamente o valor agregado que cada empresa realiza, descontando o valor dos insumos que foram utilizados no processo.

## Produto Interno e Nacional

Uma distinção realizada nas contas nacionais é a que existe entre produto e renda interna ou nacional. A mesma está baseada em que o conceito de *interno* leva em consideração os fatores de produção dentro das fronteiras de um país, sejam eles nacionais ou estrangeiros. Enquanto o conceito de *nacional* leva em consideração o resultado dos fatores de produção (trabalhadores, propriedade) segundo sua nacionalidade, estejam eles atuando dentro das fronteiras nacionais ou no resto do mundo.

## Equação macroeconômica fundamental

Para descrever o funcionamento de uma economia nacional a partir do ponto de vista macroeconômico, falta ainda identificar uma série de variáveis fundamentais que, como veremos mais adiante, podem ser reunidas na denominada ***equação macroeconômica fundamental***. Para identificar estas novas variáveis utilizaremos o método de agregar mais elementos ao



### I.3. Teoria econômica

nosso esquema simplificado do circuito econômico. Além das famílias e das empresas, acrescentaremos o papel desempenhado pelo setor financeiro, os investidores, o resto do mundo e o Estado.

Um primeiro fato que devemos observar para obter uma imagem mais adequada do funcionamento de uma economia nacional é que as famílias geralmente não consomem tudo o que recebem na forma de renda, mas que uma parte dela pode ser destinada à **poupança**. Assim, em termos quantitativos, a **renda** é igual ao **consumo** mais a poupança, o que é o mesmo que dizer que a poupança é a diferença entre a renda e o consumo.

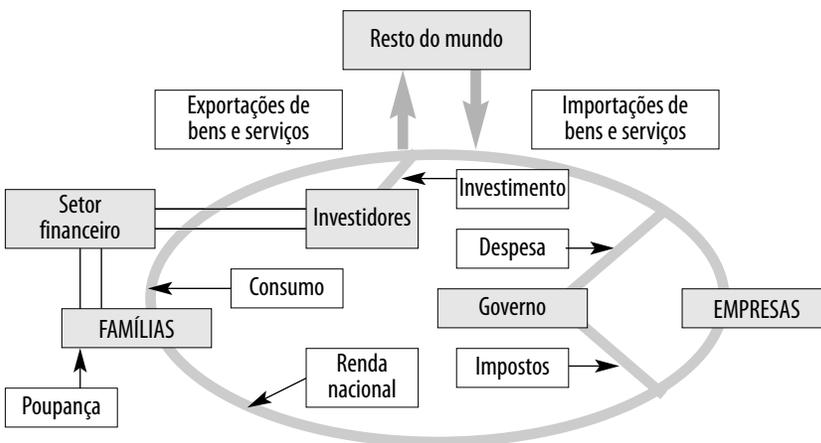
A poupança é muito importante no funcionamento da economia capitalista moderna, não só porque permite aos indivíduos enfrentar possíveis contingências, ou posteriormente seu período de menor renda advinda do trabalho (pensões), análise na qual prevalece o ponto de vista individual e pessoal, não só porque é fundamental para o processo de investimento produtivo, como também por estar no coração ou núcleo do processo de crescimento econômico.

O **investimento** é a quantidade de bens de capital novos produzidos e vendidos num país em um ano. Os bens de capital, por sua vez, são os bens que servem para produzir outros bens, em contraposição aos que são consumidos. Estes bens de capital acumulados constituem a denominada *dotação de capital (stock de capital)* e são um dos elementos centrais do crescimento econômico, juntamente com os recursos naturais e o capital humano. Um país que possui uma dotação de capital maior poderá produzir mais bens e serviços do que outro. Por isso, para aumentar a oferta de bens e serviços à disposição dos seus cidadãos, um país deve ter poupança e investimento adequados.

Pois bem, existem casos nos quais a pessoa que poupa é a mesma que investe, por exemplo, em negócios familiares, ou de dimensões menores. Contudo, numa economia moderna, a maior parte do investimento não é realizado pela mesma pessoa que economizou. Dado que nem sempre a pessoa que tem a ideia de um novo negócio, ou da ampliação ou variação de um negócio pré-existente coincide com aquela que tem a poupança ade-

MARCELO F. RESICO

quada para financiar o investimento necessário para realizar a ideia do negócio, foi desenvolvido o *sistema financeiro*. A função central deste sistema financeiro é precisamente canalizar o financiamento das pessoas que têm poupança, porém não as ideias de negócios para aquelas que têm estas últimas, porém não têm o financiamento.



$$\text{Oferta agregada : } (Y = \text{PBI}) + M = C + I + G + X \quad \text{: Demanda agregada}$$

Em relação ao *resto do mundo*, uma determinada economia nacional realiza uma série de transações econômicas. Em princípio, diremos que fica estabelecida uma corrente de troca de bens e serviços. Aqueles que são oferecidos por empresas locais e solicitados por pessoas no resto do mundo são denominados *exportações*; já aqueles que são oferecidos pelo resto do mundo para atender à demanda local são denominados *importações*.

Por fim, temos as funções econômicas realizadas pelo Estado. Do ponto de vista macroeconômico, o Estado age sobre os fluxos do circuito econômico, por um lado extraíndo recursos das famílias e empresas através de *impostos* e, por outro, realizando com esses uma *despesa pública* para oferecer os *serviços públicos* que o Estado provê.

### I.3. Teoria econômica

De posse de todos estes novos elementos, estamos em condições de formular a equação macroeconômica fundamental, que tem em um dos seus lados a *oferta agregada*, constituída pelo produto bruto interno (PIB), mais as importações (M), e por outro lado a *demanda agregada*, constituída pela adição do consumo (C), mais o investimento (I), mais as exportações (X), mais a despesa do governo ou consumo público (G), como pode ser observado na parte inferior do nosso esquema em anexo.

#### **Palavras chave**

Modelos teóricos

Ciência econômica, economia política e política econômica

Macroeconomia

Circuito econômico

Produto Interno Bruto (PIB)

Despesa

Renda

Identidade macroeconômica fundamental

Poupança

Investimento

Despesa pública



## I.4. Alternativas de organização econômica

### I.4.1. O problema econômico e suas soluções

O *problema fundamental* com o qual se depara qualquer sociedade sujeita à utilização econômica dos seus recursos para aplicá-los com a finalidade de atender às necessidades, no contexto da escassez, pode ser sintetizado na seguinte pergunta: que bens produzir, como produzi-los, como distribuí-los?

Do ponto de vista da organização econômica, existem apenas duas alternativas conceitualmente diferentes: o sistema econômico onde prevalece a iniciativa própria individual ou grupal, denominado ***sistema de mercado***, ou o sistema onde prevalecem as decisões hierárquicas burocráticas, cujo modelo paradigmático é o ***sistema de planejamento centralizado***.

### I.4.2. Economia de mercado

Na economia de mercado, as atividades econômicas realizadas por indivíduos ou unidades econômicas (famílias, empresas, outras organizações ou associações, etc.) são realizadas com base nos seus planos autônomos, dado que existe a propriedade privada. A coordenação destas diversas ati-



vidades é feita, em grande parte, pelo próprio funcionamento do sistema de preços existente nos mercados.

O sistema de preços provê uma parte importante da informação aos consumidores sobre quais bens ou serviços é conveniente comprar, ao mesmo tempo que provê aos produtores a informação sobre quais bens produzir e com que tecnologia. Se um bem se torna mais escasso, seu preço tenderá a aumentar e, portanto, os consumidores reduzirão a quantidade demandada do mesmo, ao passo que os produtores serão incentivados a produzi-lo em maiores quantidades. Por conseguinte, a economia de mercado é um sistema de coordenação descentralizado dos processos econômicos, no qual os graus de escassez dos diferentes bens são expressos através de preços.

A economia de mercado requer um *marco institucional* para seu correto funcionamento, com a finalidade de corrigir possíveis falhas dos mercados, sustentar um ambiente estável de crescimento e permitir a difusão, em consonância com seus princípios, dos resultados positivos deste sistema à sociedade. A crise econômica atual, que nasce de uma *desorganização do sistema financeiro*, é uma amostra dos problemas que podem vir a surgir quando é esquecido o marco institucional adequado de que uma economia de mercado precisa para seu correto funcionamento.

### 1.4.3. Economia planejada

Na *economia planejada*, os processos econômicos são determinados por uma organização ou agência central que pertence ao Estado e coordenados através de um plano geral. Ocorre dessa forma por não ser considerada a possibilidade da propriedade privada, mas apenas da propriedade estatal dos bens e recursos. Os graus de escassez dos bens são obtidos de um modelo estatístico-matemático de equilíbrio geral centralizado. Deste sistema são obtidas cotas de produção dos setores produtivos e, conseqüentemente, as quantidades que os consumidores podem obter dos diversos bens e serviços. Neste sistema desaparece a possibilidade de realizar decisões pes-

MARCELO F. RESICO

soais em relação à atividade econômica. Em geral, coincide também com a incapacidade de exercer decisões livres na esfera econômica e com a impossibilidade desse mesmo tipo de decisões no âmbito político.

A experiência do colapso na ex-URSS e dos países do leste europeu em 1989 que adotavam este tipo de sistemas pôs de manifesto as críticas teóricas acertadas que haviam sido formuladas. A realidade cotidiana nos países que adotaram este sistema de organização econômica se caracterizou por produtos de qualidade deficiente e escassez de abastecimento. A intenção original do sistema de organização era garantir a igualdade. Na prática, contudo, acabou levando a uma desigualdade ainda maior. A maior parte das decisões econômicas, principalmente as mais importantes, foram tomadas de forma centralizada por poucas pessoas. Por esta razão e devido à falta de transparência na informação, as decisões geralmente não atendiam às necessidades da maioria da população.

Mesmo assim, as *decisões centralizadas* continham erros importantes, impunham obstáculos às decisões individuais, debilitando a motivação intrínseca das pessoas e dificultando a inovação. Os investimentos revelaram ser escassos e, pelas mesmas razões, foram empregados de forma deficiente. Consequentemente, os resultados econômicos foram medíocres, ao passo que a liberdade era cerceada, não apenas no âmbito político, como também na vida cotidiana.

### **Palavras chave**

Sistema de mercado

Sistema de planejamento centralizado

Economia de mercado

Sistema de preços

Marco institucional



## **1.5. Elementos do mercado**

### **1.5.1. A troca e o mercado**

O mercado é a instituição econômica na qual se dá o ponto de encontro entre as duas partes que trocam um bem ou serviço. A troca é uma forma de aumentar a dotação de bens e serviços à disposição das pessoas, que se distingue de outras formas de fazê-lo, como a apropriação através de fraude, violência e doação altruísta.

No caso da apropriação fraudulenta ou violenta, uma pessoa obtém os bens e serviços que deseja através de meios injustos e ilegais. Por outro lado, a doação altruísta implica na pessoa receber os meios econômicos definidos pela generosidade de outro ou outros. Diferentemente de ambos, o sistema de mercado está baseado na troca, o que implica que para obter os bens e serviços desejados, deve-se dar à outra parte o que esta requer ou deseja.

### **1.5.2. Classificação dos mercados**

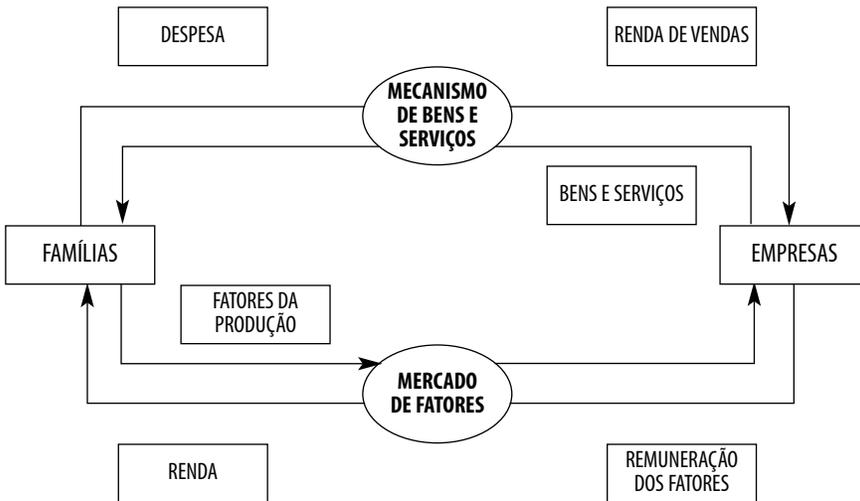
Uma primeira classificação dos mercados consiste em agrupá-los conforme se tratar de mercados de bens e serviços ou mercados de fatores. Nos



MARCELO F. RESICO

primeiros, as famílias agem como sujeitos da demanda, através da despesa que realizam, dos bens e serviços oferecidos pelas empresas. Por outro lado, nos mercados de fatores as famílias oferecem os fatores da produção, especialmente o trabalho nas suas diferentes formas, às empresas em troca de uma remuneração, que constitui sua respectiva renda.

### EQUILIBRIO ENTRE OFERTA E DEMANDA



Ainda assim, existem mercados especiais como o mercado de crédito (a oferta é feita pelos bancos), o mercado de divisas (a moeda local é trocada por moedas estrangeiras) ou mercados de capitais (compra e venda de ações e títulos), etc.

### 1.5.3. Mercado e coordenação de interesses

Quando as empresas e as famílias tomam decisões nos mercados, fazem isso de acordo com o princípio econômico, atendendo aos seus *pró-*

## 1.5. Elementos do mercado

**prios interesses.** Isto é, os consumidores aspiram a atender às suas necessidades da forma mais acabada e as empresas procuram obter o maior ganho possível. Ambos tentam implementar seus planos nos mercados.

Contudo, como já vimos, para tornarem esses planos efetivos, seus interesses precisam coincidir com os das contrapartes com as quais realizam as trocas. Por esse motivo, o interesse da pessoa ou empresa, de um lado da transação, está vinculado ao interesse da outra pessoa ou empresa. Daí é possível depreender que para que uma parte da troca possa alcançar seu próprio interesse, este precisa estar coordenado ou *coincidir*, em certo sentido, com o interesse da outra parte envolvida na troca. Desta maneira, o mercado estabelece uma congruência entre os objetivos econômicos em nível individual e social.

Do ponto de vista estritamente econômico, cada parte envolvida na troca se vê beneficiada, se receber o que deseja na forma de bens, serviços ou dinheiro, em troca do que foi entregue na transação. Pois bem, segundo a lei econômica da **otimização**, derivada da *escassez*, cada parte envolvida tenta obter as melhores condições para a troca e isto exige aumentar o valor do obtido em relação ao valor cedido.

Não obstante, isso simultaneamente deve coincidir com o mesmo processo realizado do outro lado da transação pela contraparte; caso contrário, a troca não aconteceria. Quando ambas as partes, dispondo de uma **informação** suficiente acerca daquilo que está envolvido na troca e da *liberdade* para realizar a transação, concordam, voluntariamente, em realizar a troca, duas condições são atendidas simultaneamente. Em primeiro lugar, o requisito econômico do ganho de ambas as partes aumenta após a troca e, ao mesmo tempo, o ético de justiça ou **reciprocidade**, que implica em que *ambas* as partes tenham se beneficiado de forma satisfatória.



MARCELO F. RESICO

### **Palavras chave**

Troca

Mercados de bens e serviços

Mercados de fatores

Interesse próprio

Reciprocidade

Coordenação de interesses

Problema da informação



## I.6. Requisitos econômicos do mercado

Como vemos, para garantir a realização adequada da troca, se faz necessária uma série de premissas. Em primeiro lugar, a exigência de certa transparência e difusão equitativa da informação e, em segundo lugar, uma proteção perante possíveis abusos devido a diferenças no poder de negociação. Para que estas condições ocorram num grau pelo menos suficiente para sustentar o sistema de trocas, ou seja, o mercado, três elementos fundamentais devem existir:

- *Propriedade privada*
- *Concorrência*
- *Moeda estável*

### I.6.1. Propriedade privada

Em primeiro lugar, um requisito fundamental para o funcionamento do mercado é a propriedade privada, que podemos caracterizar como direitos de disposição dos agentes econômicos privados sobre bens e serviços. As atividades de troca pressupõem que os indivíduos envolvidos tenham o poder de dispor diretamente dos bens que são objeto de troca.

MARCELO F. RESICO

Dado que no sistema de mercado prevalecem as decisões das pessoas e das associações privadas, uma condição *sine qua non* é a existência desse direito. Isso é denominado função de descentralização da propriedade. A existência de propriedade privada ajuda a assegurar a existência material e pode apoiar a independência do indivíduo e suas associações perante poderes externos. A propriedade privada em mãos de muitas pessoas não só favorece o proprietário, como a sociedade como um todo, visto que será uma sociedade com uma maior quantidade de pessoas autônomas e responsáveis.

Outra vantagem da propriedade privada, ainda mais importante para muitos, é a liberdade política que vai de mãos dadas com a independência econômica. Os direitos políticos fundamentais, como o direito de associação e a liberdade de opinião, são exercidos com maior facilidade quando existem setores políticos rivais e estes encontram proprietários privados independentes que colaboram na difusão de ideias e programas diferentes. Esta característica é denominada função de promoção da liberdade.

A propriedade privada não constitui apenas a base das decisões que são tomadas em um ambiente competitivo. É também um elemento de motivação importante para a tomada de boas decisões econômicas e uma adequada implementação das mesmas. Permite ao proprietário, e ao responsável pela decisão, aumentar sua propriedade com os benefícios provenientes das decisões certas, desfrutar de um maior consumo ou investir mais em outras atividades. Ao mesmo tempo, as decisões erradas acarretam perdas de patrimônio ou propriedade. Estas qualidades são denominadas **função de incentivo**. Nesse sentido, o direito de propriedade implica também em assumir as consequências das próprias decisões, isto é, na responsabilidade, seja ela positiva na forma de benefícios, ou negativa na forma de perdas, incluindo a falência.

Para garantir a condição da propriedade privada, os agentes econômicos de um determinado Estado concordaram em estabelecer normas que regulam seus direitos de propriedade, e assim criar um sistema institucional que proteja a propriedade privada e assegure sua livre disposição. Institucionalmente, o troca de recursos conta com a garantia dada pela vigência do

## I.6. Requisitos econômicos do mercado

princípio da liberdade contratual. Contudo, a liberdade individual termina onde seu exercício limita de maneira desleal a liberdade de um terceiro.

### I.6.2. Concorrência

Em segundo lugar, deve existir, do ponto de vista econômico, a **concorrência**. Isso significa que se deve dispor de alternativas para qualquer transação, o que implica na existência de múltiplos ofertantes e demandantes em um determinado mercado. Desta forma, todas as partes são livres para realizar a troca ou não, e assim reduzir a possibilidade de abuso do poder de negociação. Mesmo assim, na medida em que existem múltiplos ofertantes e demandantes num mercado, é mais provável que a informação seja mais difundida e transparente.

A concorrência pode ser vista também como a disputa entre duas ou mais pessoas que almejam a mesma coisa. A concorrência econômica faz referência à existência de alternativas para os agentes econômicos diante da realização de um determinado negócio. Para ter sucesso, os ofertantes e demandantes têm que oferecer condições favoráveis às suas contrapartes comerciais. Os aspectos mais importantes são preços favoráveis (concorrência de preços), alta qualidade dos produtos, conveniência dos métodos de venda e distribuição (concorrência de qualidade).

A concorrência também é uma premissa de comportamento básico para a obtenção e preservação do progresso econômico e social. É um regime que obriga os ofertantes de bens e serviços e os investidores a empregar os fatores de produção da forma mais econômica. Através dela existe uma força econômica e social que impulsiona em direção à melhoria contínua e excelência. A concorrência permite, por exemplo, alcançar um abastecimento satisfatório com bens e serviços através dos mercados. Enquanto essa situação existir, só terão sucesso aqueles atores capazes de renovar permanentemente as condições favoráveis em relação aos outros, evitando assim que a economia seja regida por privilégios ou posições econômicas dominantes. É a denominada *função econômica* da concorrência.

MARCELO F. RESICO

Outra fonte de mudança econômica é a busca constante por parte dos empresários inovadores de encontrar novas oportunidades de negócios. Concorrendo com outras inovações, devem demonstrar que suas novas ideias são adequadas para atender às necessidades da demanda, o que determina que só as inovações realmente bem sucedidas serão recompensadas por uma alta margem de lucro. Isto é denominado função econômica da concorrência.

Por outro lado, a concorrência oferece aos participantes o maior grau possível de liberdade de ação e de escolha nas atividades do mercado, prevenindo não apenas o abuso do poder privado no mercado, como também constituindo um certo limite ao abuso do poder político nos casos em que houver extrapolação, com a pretensão de controlar a esfera privada. Isto é denominado *função sociopolítica* da concorrência.

### Classificação de funções da concorrência

Mais detalhadamente, as funções econômicas da concorrência podem ser subdivididas em cinco elementos principais.

1. *A soberania do consumidor*: a concorrência exige que os produtos oferecidos possam ser adaptados da melhor maneira possível às necessidades da demanda e isto exige uma orientação conforme os desejos dos clientes.
2. *Produtividade*: com a finalidade de melhorar os preços, a concorrência exige uma permanente busca da redução de custos. Os fatores escassos de produção, que são a natureza, o capital físico e o capital humano, devem ser empregados de tal maneira que venham a obter uma produtividade ótima para aproveitar as oportunidades de lucro.
3. *Distribuição da renda*: Se levarmos em conta o mercado de fatores, a concorrência ajuda a que a distribuição da renda que ali é gerada seja realizada em função da produtividade, isto é, de acordo com a contribuição realizada por um certo agente para superar a escassez de bens.

## I.6. Requisitos econômicos do mercado

4. *Inovação*: a concorrência gera incentivos para introduzir produtos e processos novos ou aperfeiçoados, estimulando a geração de inovações.
5. *Flexibilidade da economia*: a concorrência promove a rapidez com a qual os agentes reagem diante das mudanças do ambiente econômico (por exemplo, mudanças nas relações comerciais internacionais). Além disso, contribui para a renovação de toda a economia, através da inovação e da imitação das inovações.

As três primeiras funções são denominadas funções de concorrência estáticas, porque ocorrem especialmente em condições nas quais as magnitudes econômicas são constantes. Já a quarta e quinta funções se apresentam como *funções de concorrência dinâmicas*, porque levam em consideração as mudanças microeconômicas através do tempo.

A concorrência é um requisito econômico necessário, porém não suficiente. Um requisito fundamental, do ponto de vista extraeconômico, é a existência de uma *ética média* em relação ao cumprimento do acordado e a limitar os abusos das diferenças de informação e do poder de negociação. Por fim, e dado que, por um lado, a ética média não evita a existência de ações contrárias à mesma e, por outro, a concorrência nem sempre se verifica nos mercados, cabe um papel subsidiário à ação do Estado, enquanto provedor de um sistema jurídico para sancionar as faltas e um sistema de defesa e promoção da concorrência.

### I.6.3. Função do dinheiro estável

As trocas podem ser de dois tipos: as denominadas *escambos*, nas quais é trocado um bem por outro, ou as mais disseminadas nas economias modernas, as *trocas monetárias*. A extensão do segundo tipo de trocas sobre o primeiro no curso da história se deveu à eficiência e facilidade de implementar as trocas, depois do surgimento do dinheiro.

No escambo não só era necessário encontrar a pessoa que tivesse o bem desejado, como também era necessário que ela tivesse interesse exata-

MARCELO F. RESICO

mente no bem que o outro podia oferecer. Outra dificuldade associada era a impossibilidade de subdividir alguns bens. Foi assim que o dinheiro se expandiu, pela facilidade que proporcionava para realizar trocas econômicas. É a denominada *função de meio de troca* do dinheiro, que possibilitou simultaneamente um aumento assombroso do volume de trocas.

Pois bem, uma vez constituída uma economia monetária, a troca depende em alto grau de *estabilidade* da unidade monetária em uso. Uma moeda que sofre depreciação ou apreciação perante os bens ou perante outras moedas competitivas com frequência e em proporções elevadas não é um meio de troca conveniente. Pelo contrário, uma moeda relativamente estável será mais necessária para este fim. Os mercados, portanto, dependem da estabilidade monetária para realizar corretamente suas funções e permitir um aumento do bem-estar geral.

### **Palavras chave**

Propriedade privada  
Concorrência  
Função de promoção da liberdade  
Função de incentivo  
Função de descentralização  
Moeda estável  
Função de meio de troca  
Estabilidade



## I.7. Funcionamento do mercado

### I.7.1. Mercado, escassez e sistema de preços

A economia de mercado, como vimos, requer informação suficiente para que as transações realizadas pelos agentes sejam eficiente e justas. Por outro lado, o próprio sistema de mercado, em condições competitivas, gera majoritariamente a informação necessária para a tomada de decisões. Isto acontece através do funcionamento do sistema de preços.

Por exemplo, vejamos o caso em que os consumidores de um bem no mercado aumentam, por alguma razão sua demanda. Desde que os demais elementos que afetam esta situação permaneçam constantes, é gerado um aumento do preço do bem em questão.

Pois bem, neste sentido, o preço do bem está funcionando como um ***indicador da escassez relativa*** do bem, tanto para os consumidores, que poderão tentar substituí-lo por outro similar com menor custo, como para os produtores, que se verão incentivados a investir na produção do bem, visto que passou a ser um negócio mais rentável. Desta maneira, os produtores recebem informação sobre as intenções de compra dos consumidores. Esta variação do preço deste bem em relação aos outros preços dos bens e serviços de uma economia (denominado *preço relativo*) proporciona



MARCELO F. RESICO

informação valiosa para a *atribuição de recursos* dentro da economia, que é uma das funções principais do sistema de mercado.

O funcionamento dos preços como medida de escassez e orientação para a tomada de decisões no mercado pode ser visto nos *diferentes tipos de mercados*. Trata-se dos mercados de fatores, bens, dinheiro e divisas, onde os compradores e vendedores tentam compatibilizar seus respectivos planos e, portanto, a demanda e a oferta entram em jogo. Este processo econômico de coordenação é realizado mediante a formação de preços, que surgem como resultado da *oferta e demanda* no mercado, como veremos de uma forma mais detalhada posteriormente.

Os preços refletem, pelo lado dos *produtores*, os custos de oportunidade da produção; por outro lado, expressam a disponibilidade de pagamento individual e a avaliação dos bens gerados pelos *compradores*. Graças a estas características, o sistema de preços indica aos agentes do mercado quais produtos devem ser produzidos, em que quantidades e com que qualidade. Nestas condições, a atribuição dos recursos atenderá ao princípio econômico de utilização ótima.

A *remuneração dos fatores* de produção, segundo sua contribuição ao abastecimento com bens, estimula o rendimento. Por exemplo, o *salário*, como preço do trabalho, cria um incentivo para o desempenho individual. De forma semelhante, a expectativa de obter um *benefício* como prêmio de risco pelo capital investido aumenta a disposição dos empresários de incorrer nos riscos associados.

O conjunto de preferências de demanda e o movimento de preços leva à distribuição do produto nacional obtido entre os sujeitos econômicos, segundo as contribuições individuais realizadas. Este processo define a *distribuição da renda* primária, de acordo com o mercado.

## 1.7.2. Autorregulação do mercado

Através do sistema de preços, e desde que sejam atendidos todos os requisitos e pressupostos, a economia de mercado orienta espontanea-

## I.7. Funcionamento do mercado

mente a produção na direção dos desejos dos consumidores e isto é conhecido como **soberania do consumidor**. Neste sentido, o mercado produz um aparente paradoxo, dado que é gerado um sistema de organização e coordenação espontâneo para atender às necessidades do ser humano, isto é, sem uma autoridade explicitamente responsável pela organização e coordenação.

A concorrência, então, age como uma mão invisível e faz com que o interesse próprio acabe servindo ao bem público, definido como um abastecimento adequado dos consumidores. Em vista de que os numerosos planos individuais são favoravelmente coordenados devido ao efeito da concorrência e da reciprocidade, também é utilizada a expressão **autorregulação** da economia de mercado.

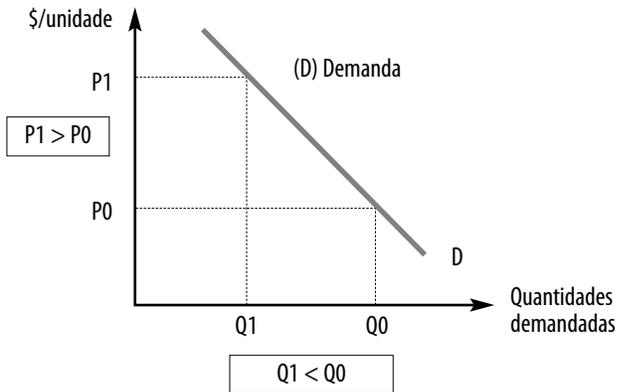
### I.7.3. Oferta e demanda

O funcionamento do mercado pode ser descrito, em termos da teoria econômica, através das leis gerais de comportamento dos compradores e dos vendedores. Os compradores de um determinado bem ou serviço são agrupados no conceito de **demand**, enquanto os vendedores do bem ou serviço em questão são agrupados sob o conceito de **oferta**.

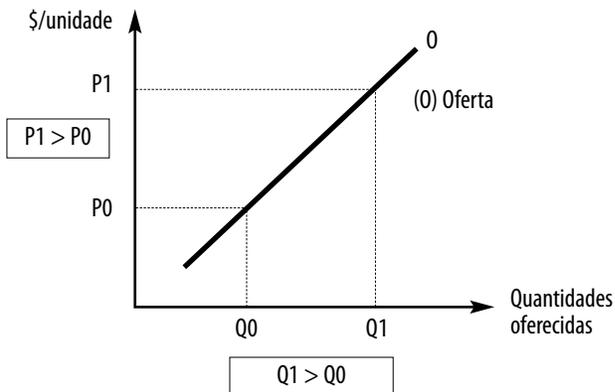
O primeiro passo para descrever o funcionamento da demanda e da oferta que constituem um mercado consiste em descrever a reação de ambas perante as variações do preço. Vejamos como exemplo a formação de preços nos mercados de bens. Supõe-se que existe uma quantidade de vendedores e compradores suficientemente ampla, motivo pelo qual nenhum deles, por si só, pode fixar o preço. Esta situação é denominada, como veremos mais adiante de forma mais detalhada, polipólio.

Segundo a lei da demanda, a quantidade demandada de um bem tende a diminuir quando sobe seu preço, o qual em termos do nosso gráfico anexo constitui um movimento descendente sobre a curva de demanda.

MARCELO F. RESICO



Ao mesmo tempo, a lei da oferta estabelece que, em condições semelhantes, a quantidade oferecida de um bem *aumenta* quando sobe seu preço e isto constituiria um movimento ascendente na curva da oferta. Por conseguinte, os preços relativamente altos incentivam as empresas a incrementar sua oferta de bens e, paralelamente, desestimulam o consumo. Isto se deve a que os preços mais altos facilitam o abastecimento de bens, cobrindo o custo dos fatores utilizados na produção e gerando um benefício maior para quem decidir investir em produzi-los.

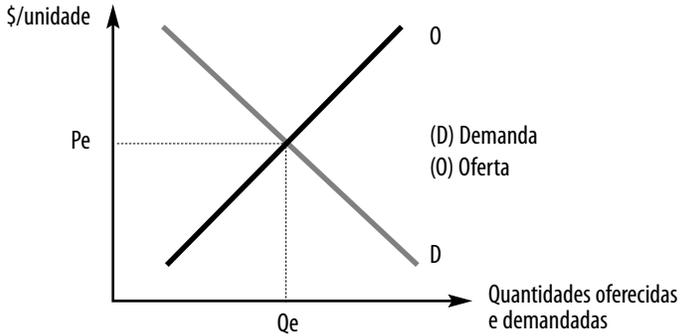


#### 1.7.4. Equilíbrio do mercado

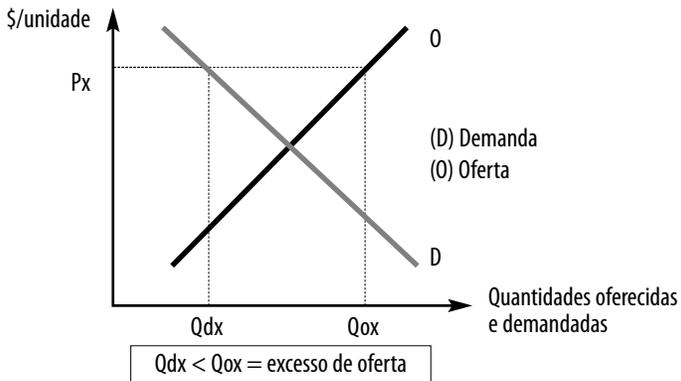
Quando num determinado mercado a quantidade demandada é igual à quantidade oferecida, ocorre a denominada quantidade de equilíbrio,  $Q_e$ .

## I.7. Funcionamento do mercado

O preço que existe onde ocorre esta igualdade entre as quantidades demandadas e oferecidas é denominado  $P_e$  ou *preço de equilíbrio*. Como veremos, o **equilíbrio** garante a ocorrência da situação ótima para o abastecimento de bens num determinado mercado.



Para demonstrar isso, vamos considerar, em primeiro lugar, a situação na qual um preço (por ex., um preço  $P_x$ ) é superior ao preço de equilíbrio. Como pode ser apreciado no gráfico abaixo, nesta situação um preço superior ao de equilíbrio produz, por um lado, uma diminuição na quantidade demandada ( $Q_{dx}$ ) e, por outro, um aumento da quantidade oferecida ( $Q_{ox}$ ), o que dá lugar a um excesso de oferta no mercado. Neste tipo de circunstâncias, o preço de mercado do bem ou serviço em questão tenderá a diminuir, visto que aos ofertantes não convém aumentar os estoques do bem.



MARCELO F. RESICO

No caso contrário, ou seja, quando o preço de mercado é inferior ao preço de equilíbrio, ocorrerá o fenômeno inverso: aumenta a quantidade demandada e diminui a quantidade oferecida, motivo pelo qual é gerado um *excesso de demanda*. Nestas circunstâncias o preço de mercado tenderá a se elevar, uma vez que novos investimentos para produzir em maiores quantidades, aumentando a oferta, tenderão a ser realizados a médio prazo pelos preços mais atraentes.

Em síntese, quando num mercado ocorre um excesso de demanda, e dadas as condições que citamos anteriormente, geralmente surge uma tendência ao aumento do preço. Por outro lado, quando ocorre um excesso de oferta, geralmente surge a tendência contrária, isto é, a diminuição do preço. Estas tensões sobre o preço se mantêm até alcançar um preço no qual a quantidade oferecida se iguala à quantidade demandada, ou seja, a situação de *equilíbrio do mercado*.

É neste sentido que se diz que o preço tem a função de equilibrar a oferta e a demanda, além de indicar a escassez de um bem, função que se denomina efeito compensatório e indicativo dos preços.

### 1.7.5. Outros fatores da oferta e da demanda

Até este ponto desenvolvemos o papel da oferta e da demanda em relação ao preço do bem trocado no mercado. Contudo, ambas estão sujeitas a mudanças e variação de outros fatores, além do preço.

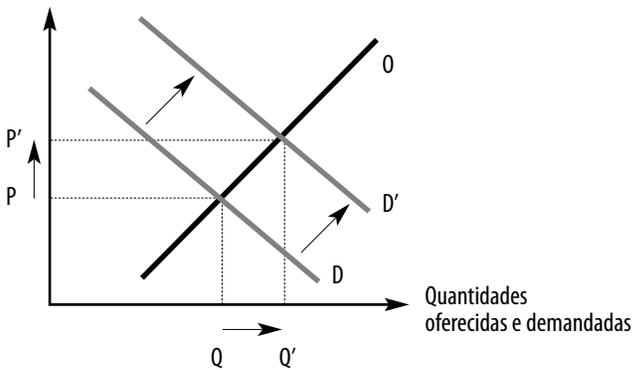
A demanda de um bem de consumo pode aumentar se subir a *renda* das famílias, se as *necessidades e desejos* dos consumidores mudarem ou se outros bens relacionados modificarem seu preço (*bens substitutos ou complementares*).

No caso da oferta, os elementos que a modificam são, principalmente, os custos dos fatores de produção, o conhecimento técnico-organizacional acerca das combinações dos fatores de produção e o marco jurídico pro-

## I.7. Funcionamento do mercado

vido pelo Estado, dentro do qual se desenvolvem os processos de produção e de mercado.

Quando a oferta (ou a demanda) varia em função de uma mudança da demanda (ou da oferta, respectivamente), ocorre uma mudança do *equilíbrio* devido ao preço, denominada *acima da curva*. Quando a oferta ou a demanda variam em decorrência de um fator subjacente, ocorre uma mudança ou deslocamento denominado *da curva*.



É por tudo isso que a maioria dos mercados se caracteriza pela constante variação no tempo da oferta e da demanda. Devido a estas mudanças, é observada nos mercados reais uma tendência permanente de compensação da oferta e da demanda, porém é raro ocorrer um verdadeiro equilíbrio, como preconiza a teoria abstrata.

Em geral reina a incerteza entre ofertantes e demandantes no que tange às condições exatas do mercado. Por conseguinte, se desenvolve permanentemente um processo de busca e descoberta para conseguir os melhores negócios. Nestes processos de mercado, a disposição ao risco e o dinamismo das empresas inovadoras têm efeitos particularmente positivos. Melhoram seus bens e serviços ou oferecem novos produtos para se destacar dos seus concorrentes. Assim, proporcionam um serviço aos consumi-

MARCELO F. RESICO

dores, atendendo às suas demandas, sejam elas explícitas ou potenciais. Neste processo, são abertos novos mercados e são transformados os existentes (isto é particularmente evidente hoje em dia, no caso dos bens ligados à informática e às comunicações).

### **Palavras chave**

Sistema de preços

Escassez relativa

Soberania do consumidor

Autorregulação

Distribuição da renda

Demanda

Oferta

Equilíbrio

Fatores subjacentes à demanda

Fatores subjacentes à oferta



## I.8. Crítica ao mercado enquanto mecanismo

A concepção do funcionamento do mercado que expusemos aqui é uma versão simplificada dos fenômenos reais que tentamos explicar. Neste sentido, o conjunto de explicações forma um modelo econômico, com as limitações às quais nos referimos quando tratamos da metodologia que segue a teoria econômica.

Aparece desta forma o perigo da lógica formal e precisão dos modelos induzirem ao esquecimento dos *pressupostos* e *condições* com base nos quais são desenvolvidos. Quando esses pressupostos são esquecidos, surge espaço para a concepção do mercado como um mero *mecanismo* que funcionaria independentemente da vontade e das circunstâncias reais de um sistema econômico. O emprego da palavra mecanismo em relação ao mercado assimila os processos de mercado com os processos mecânicos pré-estabelecidos por uma relação fixa e invariável de causa e efeito.

### I.8.1. Economia e *pressupostos antropológicos*

Uma das simplificações em que incorre a interpretação mecanicista pode ser apreciada claramente no caso do pressuposto do *homo economicus*. Segundo este, o *agente econômico*, e com ele a pessoa, é um ator econômico virtual que só age em categorias econômicas com objetivos fixos,



MARCELO F. RESICO

por exemplo, a maximização dos ganhos como consumidor, maximização do benefício como produtor.

Em determinadas situações teóricas ou abstratas, estes pressupostos permitem obter soluções unívocas, no que tange a afirmações e resultados possíveis. Em certo sentido, este procedimento é semelhante aos ensaios de laboratório de outras disciplinas científicas e ajuda a explicar as inter-relações fundamentais entre as diferentes variáveis. Só dentro do conjunto de pressupostos destes modelos podem ser levados em consideração os resultados dos mesmos, contudo, o mesmo não se aplica quando se trata da observação de pessoas concretas na realidade econômica existente.

Todos os sujeitos econômicos, incluídas as empresas e instituições, agem através de pessoas que decidem em função de si mesmas ou em função de outros. A visão do homem utilizada como hipótese pela teoria econômica reflete o cidadão que age racionalmente em função dos seus interesses econômicos. Em sua ação enfrenta **restrições legais** escritas e **normas ético-morais**.

Fica assim de manifesto que a *teoria econômica* é também uma *teoria do comportamento*. Existe uma grande quantidade de fatores que influenciam o comportamento dos sujeitos econômicos perante o fato econômico. A título de exemplo, podemos citar a situação de mercado, sua percepção por parte daqueles que tomam as decisões e o nível de informação dos mesmos, os móveis e interesses dos atores etc. A decisão será tomada em função da importância de cada um destes fatores.

### 1.8.2. Leis econômicas e exceções

A vida concreta de uma sociedade e o comportamento das pessoas reais são refletidos apenas parcialmente nos *modelos* estudados. É importante levar especialmente em conta que os modelos baseados em uma determinada hipótese de comportamento geram soluções que podem ser consideradas como regras gerais, porém que quando se faz uma suposição

## I.8. Crítica ao mercado enquanto mecanismo

acerca de uma hipótese de comportamento, também surgem soluções diferentes que podem ser qualificadas como *exceções* à regra.

Um exemplo é a regra que afirma que um bem é menos demandado quando seu preço sobe (lei da demanda). Diante desta reação da maioria dos demandantes, uma pessoa pode, contudo, decidir o contrário e incrementar sua demanda, como acontece no caso do denominado *efeito snob*, no qual a demanda acontece, justamente porque são poucas as pessoas que ainda podem adquirir o produto. Esta reação é a exceção à regra, cuja condição prévia é o comportamento habitual dos consumidores normais.

Pode também existir uma *decisão racional* se, apesar do aumento de preço, todos os demandantes desejarem comprar uma quantidade maior do produto em questão. Trata-se de uma resposta lógica, se todos os demandantes esperam um maior aumento do *preço no futuro*. Nesta situação de mercado, a decisão racional regular é o incremento da demanda do produto para evitar futuros incrementos, se não se deseja renunciar ao bem em questão.<sup>2</sup>

Mesmo quando os atores tomam decisões novas, a cada vez que agem no mercado seu comportamento em *condições normais* se caracteriza por uma grande confiabilidade. As experiências sobre o comportamento humano acumuladas através do tempo permitem à teoria formular enunciados básicos acerca dos padrões de reação, constituindo uma base que permite estabelecer *previsões confiáveis*. Os diagnósticos e instrumentos econômicos são aplicados com sucesso também em outras disciplinas das ciências sociais, por exemplo, nas ciências políticas e na pesquisa social empírica.

---

2 Ambos exemplos foram tomados do artigo “Mecanismo de mercado”, por Hermann Schneider, em Hasse, Rolf H., Schneider, Hermann, Weigelt, Klaus (ed.), (2008). *Diccionario de Economía Social de Mercado, Política Económica de la A a la Z*, 3ra. Ed., Buenos Aires, KAS.

MARCELO F. RESICO

### I.8.3. Concorrência como ordem artificial

No processo do mercado, um grande número de pessoas diferentes toma decisões novas em função de situações variáveis; portanto, não se trata de um *mecanismo* no sentido autêntico da palavra. Estas considerações devem ser tomadas em conta para evitar mal-entendidos e interpretações errôneas à hora de empregar o termo *mecanismo de mercado*.

Certas correntes do pensamento econômico pretenderam equiparar o mercado a um *mecanismo natural* que funciona independentemente de outros fatores. O interesse próprio dos agentes num contexto de concorrência produziria resultados invariáveis em relação às circunstâncias. Sua origem, ainda assim, não dependeria de uma longa série de decisões, leis e descobertas, que poderiam ter acontecido espontaneamente.

Uma *ordem de concorrência* que permita realizar os objetivos que enumeramos acima, como a experiência histórica põe de manifesto, não surge por si só, mas deve ser criada e protegida. Para isso são estabelecidas as condições institucionais gerais (regras de jogo) que garantem que os processos de mercado, sempre que seja possível, se desenvolvam como processos de concorrência.

#### Palavras chave

Modelo econômico  
Mecanismo de mercado  
Agente econômico  
Pressupostos antropológicos  
Normas ético-morais  
Restrições legais  
Leis econômicas  
Decisão racional  
Provisões  
Ordem de concorrência

## I.9. O papel do Estado nos mercados

Em relação aos processos de mercado, é importante levar em conta que, apesar da função coordenadora que eles desempenham e da informação que os preços contêm, existem alguns casos pontuais nos quais não é possível evitar que os diferentes sujeitos econômicos tomem decisões erradas com consequências sistêmicas.

Além disso, mesmo quando a concorrência cumpre uma série de funções que contribuem fundamentalmente para o bem-estar social, a concorrência não pode cumprir todos os objetivos próprios de uma economia de mercado, o que determina a necessidade do Estado conduzir uma **política econômica**.

Isto se deve, basicamente, a que os agentes econômicos só contam com *informação limitada* e também a que, em outros casos, nem todos os agentes dispõem do mesmo volume (quantidade e qualidade) de informação acerca dos bens, das circunstâncias de longo prazo que influenciam a produção e dos processos nos quais intervém. Em certas circunstâncias, estas condições levam a resultados pouco eficientes, que a teoria econômica denomina **falhas de mercado**. Podem ser assinaladas diversas situações típicas que justificam a intervenção do Estado nos processos econômicos com a finalidade de incrementar sua eficiência.

MARCELO F. RESICO

### 1.9.1. Falhas de mercado

Em princípio, torna-se evidente que em muitos casos, os agentes econômicos tentam limitar a concorrência para evitar a constante pressão que esta exerce sobre a atividade econômica. Para isso, procuram cooperar com outras *empresas* (por exemplo, originando cartéis) ou tentando dominar, eles próprios, o mercado (monopólio). É assim que pode acontecer o caso em que algumas empresas alcançam a denominada *posição dominante* no mercado, que consiste em dispor de uma situação que gera um poder de negociação superior perante outros agentes econômicos.

Nestas circunstâncias, a empresa ou as empresas podem abusar desta posição, violentar a condição de reciprocidade na troca e causar uma perturbação permanente da concorrência. Quando a concorrência se torna vulnerável, deixam de ser cumpridos os pressupostos que tornam os mercados eficazes, com o conseqüente efeito negativo sobre a oferta e as condições de produção no mercado. Por isso, é conveniente formular uma política estatal de *defesa da concorrência*.

Além de impulsionar uma política para preservar as condições de concorrência no mercado, devem ser fixadas regras para setores econômicos nos quais, pela sua própria natureza, não podem ser desenvolvidos processos de concorrência. Isto ocorre especialmente quando o Estado oferece *bens públicos* (por exemplo, a segurança interna e externa da nação). Os bens públicos são definidos pela situação na qual, dado um investimento para produzi-los, não é possível identificar a utilidade e a valoração de cada indivíduo que deles usufrui. Por esta razão podem ocorrer comportamentos nos quais os agentes tentam fazer uso do bem ou serviço, sem estarem dispostos a pagar por isso (*free riders*).

Em algumas situações, o mercado, com seu sistema de preços, não consegue atribuir corretamente aos agentes os benefícios ou custos das respectivas escolhas ou ações. O mesmo acontece quando a referida atribuição requer custos exorbitantes para ser avaliada. Este é o caso dos *efeitos externos* ou *externalidades*.

### 1.9. O papel do Estado nos mercados

Aqui, o exemplo típico é a subvalorização sistemática dos recursos naturais, que geralmente ocorre, porque os membros das gerações futuras não estão em condições de articular e fazer valer seus interesses. É aí que o Estado, com sua política ambiental, pode corrigir tendências erradas da concorrência e assim evitar efeitos externos negativos para terceiros.

Também deve-se levar em consideração que mesmo que a *distribuição de renda* gerada através dos processos de mercado reflita a produtividade dos diferentes agentes do mercado, não necessariamente considera seu grau de necessidade. Por essa razão, existem, em princípio, associações da sociedade civil que através do voluntariado procuram remediar as diferenças, e, em última instância, o Estado é quem garante a correta distribuição da renda, por exemplo, a favor de pessoas doentes ou com necessidades especiais, bem como para as famílias com filhos.

Contudo, quanto mais o Estado desviar a distribuição final da produtividade demonstrada no mercado, maior será o risco de diminuição do incentivo para melhorar o rendimento dos atores econômicos e pode vir a haver um ressentimento da eficiência da concorrência como instrumento de regulação.

Por fim, o Estado tenta moderar as oscilações extremas na atividade econômica (ciclos econômicos), que geralmente ocorrem nos sistemas econômicos regulados pela concorrência. Este fenômeno está relacionado à formação de expectativas para o futuro nos mercados e à convalidação ou não das mesmas. Em certos casos, existe uma supervalorização do futuro que não é convalidada, o que leva a processos recessivos muito caros para a economia e a sociedade.

Concretamente, a *política anticíclica* do Estado aponta para estabilizar o ciclo econômico, assumindo como objetivos o crescimento sustentável, o emprego pleno, a estabilidade do nível de preços e o equilíbrio da economia externa.

MARCELO F. RESICO

## 1.9.2. Problemas regulatórios e *intervencionismo*

Assim como no caso do processo de mercado podem ocorrer situações pontuais nas quais não sejam alcançados os resultados esperados, o mesmo acontece com o funcionamento das diversas agências e instituições que dependem do Estado, motivo pelo qual é necessário introduzir correções convenientes. Deve-se levar em consideração que, se bem as intervenções do Estado na economia são necessárias, isto só é válido em certas condições específicas, pois também sofrem de certos efeitos contraproducentes.

As próprias atividades do Estado também podem gerar incentivos errados no que se refere aos princípios que regem o sistema. Isto acontece especialmente quando o setor público modifica a operação dos mercados, fixando preços mínimos ou máximos. Nestes casos, ocorre uma alteração na estrutura de preços relativos e com isso, os sinais de escassez relativa que afetam a função de informação e atribuição desempenhada pelos preços. Os consequentes efeitos redistributivos são obtidos à custa de uma perda de eficiência econômica.

Mesmo assim, pode-se optar por medidas que não afetem o sistema dos preços relativos, mas que geram transferências entre setores produtivos ou entre setores produtivos e não produtivos que acabam desestimulando a maior produtividade do mercado. Isto acontece, por exemplo, quando as políticas sociais redistributivas são atribuídas e aplicadas com parcialidade ou sem levar em conta seu caráter transitório, do qual geralmente decorrem o incentivo a comportamentos irresponsáveis, gerando o fenômeno denominado *clientelismo*.

Por outro lado, no que tange à capacidade reguladora dos mercados por parte do Estado, podem vir a se desenvolver também fenômenos negativos, como por exemplo a denominada *captura da agência*. Neste caso, os órgãos reguladores ou agências, por serem entidades especificamente técnicas que supervisionam o funcionamento de um mercado concreto, desenvolvem uma série de relações com as empresas reguladas que podem dar margem para conflito de interesses. Isto acontece, por exemplo,

## 1.9. O papel do Estado nos mercados

quando os técnicos especializados sabem que o único lugar alternativo para o seu emprego, dada a sua *expertise* técnico-profissional, acaba sendo o setor privado que estiver sob regulação; portanto, pode surgir uma tendência a gerar uma relação *cooperativa*, no lugar de aplicar estritamente a regulação de forma imparcial.

Em relação à política de moderação do ciclo ou política macroeconômica, existe uma corrente crítica dentro da ciência econômica que põe de manifesto certas contraindicações ou limitações. A esse respeito foram desenvolvidas teorias com certa base empírica sobre os efeitos pró-cíclicos da mesma. Por exemplo, uma teoria que invalida a capacidade das políticas macroeconômicas, tanto monetárias, como fiscais é a que mostra que as referidas medidas têm um impacto na economia posterior ao fenômeno que pretendiam influenciar e, portanto, acabam sendo inoportunas e ineficazes (*lags*). Outro desenvolvimento está baseado na capacidade dos agentes do mercado de se adiantar às decisões do governo tornando-as ineficazes (*expectativas racionais*).

Em relação às medidas de redistribuição, como já mencionamos, podem frear a produtividade e o crescimento. Em particular, pode ocorrer o caso no qual o sistema de redistribuição produtiva (subsídios, isenções fiscais, crédito subsidiado, etc.) recanaliza as forças produtivas em direção à otimização da própria posição distributiva do beneficiado, seja de pessoas privadas que tentam maximizar as transferências, seja de empresas que tentam maximizar as subvenções (*rent seeking ou rentismo*). Em outras palavras, também estas medidas de redistribuição, mal projetadas e sem compromisso devido ao uso honesto, acarretam uma perda de bem-estar econômico. Isto pode ser resolvido em grande parte dando participação às variadas organizações da sociedade civil para remediar as falências da distribuição realizada no mercado.

Inclusive, pode ocorrer um excesso de intervenção ou intervenções erradas de forma sistemática, o que dá lugar ao fenômeno do **intervencionismo**. Apesar das intervenções costumarem surgir com um caráter específico, seus efeitos acabam se projetando sobre outros setores, motivo pelo

MARCELO F. RESICO

qual muitas vezes acaba sendo necessário complementar uma intervenção com outra para corrigir os efeitos não desejados da primeira. Nestas cadeias intervencionistas, cada ingerência leva a outras, o que faz com que o intervencionismo acabe se expandindo. Quando isto acontece, os organismos ou agências públicas ganham uma autonomia disfuncional por sua cooperação com *grupos de interesse* particulares. O Estado perde a capacidade de agir com base em dados objetivos e se vê cada vez mais exposto a pedidos quase extorsivos por parte dos grupos aos quais concedeu benefícios especiais. Nesse sentido, o intervencionismo é vulnerável à corrupção, estimula a mentalidade subvencionista e o uso ilegal dos recursos do Estado. Frequentemente, a viabilidade política de alguns tipos de intervenções pontuais se vê facilitada pelo fato das medidas beneficiarem os poucos destinatários diretos, ao passo que os custos são distribuídos entre um grande número de pessoas, se tornando mais difíceis de identificar. As tendências intervencionistas crescem especialmente nas fases de recessão e quando a economia entra em processos de reestruturação.

### **Palavras chave**

Política econômica  
Falhas de mercado  
Política estatal de defesa da concorrência  
Bens públicos  
Efeitos externos  
Distribuição da renda  
Política anticíclica  
Intervencionismo  
Clientelismo  
Captura da agência  
Grupos de interesse



## I.10. Concorrência e estruturas de mercado

### I.10.1. Estruturas de mercado

Apesar de até agora termos centrado a explicação do funcionamento dos mercados como se fossem todos iguais, é hora de introduzir um maior realismo à nossa abordagem teórica, admitindo a existência de diversas *classes de mercados*. A teoria econômica classifica os mercados segundo sua *estrutura*, e esta depende principalmente da quantidade de ofertantes e demandantes, além de outros fatores.

Denominam-se estruturas de mercado as diferentes formas que a concorrência pode adotar. Se diferenciam pelo número e tamanho dos produtores e consumidores no mercado, o tipo de bens e serviços comercializados e o grau de transparência da informação. Também são relevantes as barreiras de entrada ou saída; não existem barreiras na *concorrência perfeita*, porém estão presentes na *concorrência imperfeita*.

Em princípio, vamos considerar o caso de um mercado onde existe um só ofertante de um bem. Isto pode acontecer quando ocorre uma inovação e aparece um ofertante de um novo bem no mercado. Estamos, então, na presença de um *monopólio*. Devido à ausência de uma concorrência direta, o monopolista pode procurar preços relativamente mais altos do que



MARCELO F. RESICO

em uma situação competitiva. Pode estruturar sua oferta, por exemplo restringindo-a, em comparação a uma situação competitiva. Desta forma, enfrentando uma determinada demanda com uma menor oferta, o preço de venda de equilíbrio será maior e obterá um benefício monopólico maior. Enquanto os consumidores deverão pagar um preço mais alto, em comparação à situação onde existem outros concorrentes.

Esta capacidade do monopolista se vê também limitada por certos fatores. Por um lado, a existência de concorrentes potenciais que possam entrar no mercado para aproveitar preços altos. Outro aspecto que o monopolista deve levar em consideração é que os consumidores sempre têm a possibilidade de optar por comprar outros bens que atendam às suas necessidades de forma semelhante (bens substitutivos). Contudo, os consumidores nem sempre consideram que um produto pode ser substituído por outro, de modo que este processo de mercado tem um efeito limitado. Quando existe livre comércio com o exterior, o consumidor tem, adicionalmente, a possibilidade de substituir bens nacionais por bens estrangeiros.

A situação muda no momento em que outras empresas iniciam a produção. Um grupo pequeno de ofertantes forma um *oligopólio*. Neste tipo de mercado, em contraste com o monopólio e a concorrência perfeita, o processo de mercado se resolve através de jogos estratégicos entre os participantes. Cada ação de um ofertante, por exemplo uma queda de preços ou outras melhoras da oferta, tem um impacto tão forte sobre o sucesso dos outros poucos concorrentes, que impulsiona uma reação imediata. Esta situação se dá, por exemplo, em mercados como o automotor, bebidas gaseificadas, etc.

A existência de poucos concorrentes no oligopólio e seu característico comportamento estratégico pode levar à existência de acordos de preços. Estes acordos são denominados *colusão*, que pode ser tácita ou aberta. Uma colusão aberta é denominada *cartel*, como por exemplo a OPEP (Organização de Países Exportadores de Petróleo). Nestes casos, os concorrentes se reúnem para regular a produção, de modo a regular os preços. A influência destes acordos sobre os preços e o mercado nunca é completa,

## I.10. Concorrência e estruturas de mercado

porém exercem uma influência importante. Por limitarem a concorrência no mercado, são supervisionados, e em certos casos sancionados, pelas políticas de **defesa da concorrência**.

Se, pelo contrário, o número de ofertantes em um mercado for muito alto, as decisões de uma empresa individual quase não afetam os resultados gerais. Esta situação é denominada polipólio e tem duas formas básicas, a concorrência perfeita e a concorrência monopolística.

Na **concorrência monopolística** existe um grande número de ofertantes e demandantes, existem poucas barreiras de entrada ou saída e não existe um controle total sobre o preço do bem ou serviço. Não obstante, o produto é diferenciado (às vezes, devido às marcas ou à publicidade) e isso gera um certo grau de controle do ofertante sobre o preço. Os exemplos típicos deste tipo de mercado são os restaurantes, as lojas de vestimenta, calçados etc.

A situação de **concorrência perfeita** se dá quando nenhum comprador ou vendedor tem poder de mercado, ou seja, que não têm nenhuma margem de influência sobre o preço. As características dos mercados de concorrência perfeita são a existência de grande quantidade de ofertantes e demandantes, um produto homogêneo (isto é, que não se diferenciam entre si), e de informação perfeita. Dado que as condições para a existência da concorrência perfeita são tão rigorosas, existem poucos exemplos, como os mercados de bens agrícolas ou matérias primas (denominados geralmente *commodities*, em referência à homogeneidade das suas características).

### I.10.2. Mercados abertos e acesso ao mercado

Como já vimos acima, a concorrência é um requisito econômico essencial para o funcionamento do mercado. Pois bem, o desenvolvimento da concorrência depende, em grande parte, da facilidade ou dificuldade com a que uma empresa nova consegue ter acesso a um mercado existente. O **acesso ao mercado** de uma nova empresa pode se ver impedido, por exemplo, porque as empresas que já operam no mercado são as únicas que

MARCELO F. RESICO

dispõem dos fatores de produção requeridos (por exemplo, pessoal altamente qualificado) ou conseguiram *fidelizar* os clientes.

Contudo, se o acesso ao mercado não implicar em um problema significativo, nem sequer o monopolista poderá exigir preços excessivos. Sempre se deve levar em consideração a possibilidade de que novas empresas venham a forçá-lo para uma faixa de preços mais baixos. Nestes mercados, a concorrência nasce com os concorrentes potenciais, que não fazem mais do que esperar sua oportunidade de entrar no mercado. Desta forma, mesmo não existindo concorrentes efetivos, os efeitos de controle e incentivo da economia de mercado se mantêm presentes.

O caráter aberto de um mercado sempre tem duas conotações: por um lado, a possibilidade de *livre entrada* no mercado (sem barreiras de acesso); por outro lado, a *livre saída* do mercado (sem barreiras de saída). Cada participante potencial deve ter a possibilidade de entrar no mercado como concorrente novo, seja através de uma ampliação geográfica do mercado, de uma diversificação dos produtos ou da criação de uma nova empresa. Além disso, cada empresa presente no mercado deve ter a possibilidade de tornar a se retirar, seja por razões pessoais ou aspectos relacionados ao mercado. Ou seja, num regime de concorrência que funciona adequadamente, a meta é que não existam barreiras de acesso ou de saída para os participantes potenciais e reais do mercado.

Trata-se de um aspecto importante, porque as **barreiras de mercado**, de qualquer natureza, impedem o aumento da eficiência gerada pelos novos concorrentes potenciais, e, ao mesmo tempo, contrabalançam o afã de rendimento que surge com o risco latente de ser deslocado do mercado. Já a liberdade de entrada e saída do mercado exerce uma pressão desejada sobre a concorrência de preços e custos e, por conseguinte, dos benefícios das empresas.

Isto também obriga as empresas a observar uma conduta econômica racional, ou seja, a dar o melhor uso possível aos recursos econômicos, que é denominado *atribuição ótima* dos fatores. Tudo isso exige uma rápida adequação dos produtos aos desejos dos consumidores e a adaptabilidade

## I.10. Concorrência e estruturas de mercado

da produção a os dados econômicos, como inovações nos procedimentos, produtos, meios de financiamento, métodos de venda e conceitos de *marketing*. Consequentemente, é alcançado um melhor cumprimento do objetivo próprio de todo o processo de produção e concorrência, que é o abastecimento ótimo da demanda final, isto é, do consumidor.

### I.10.3. Barreiras de entrada e de saída

Contudo, na realidade, o sucesso da concorrência frequentemente se depara com o obstáculo das barreiras de mercado. As **barreiras de entrada** têm uma influência especial. Em geral, entende-se por barreiras de entrada qualquer fator que dificultar a uma nova empresa fazer sua renda num mercado. As barreiras de entrada restringem a concorrência num mercado. À medida que um mercado tem maiores barreiras de entrada e de saída, este tenderá mais facilmente ao monopólio. E, no sentido oposto, nos mercados onde as barreiras de entrada não forem significativas, costuma haver mais concorrentes.

Costuma-se fazer uma distinção entre as barreiras estruturais e barreiras estratégicas. Entre as barreiras de acesso estruturais é possível citar fatores como desvantagens relacionadas ao tamanho da empresa, desvantagens absolutas de custos, existência de economias de escala (são produzidas mais unidades de um bem, motivo pelo qual os custos unitários são menores), custos de pesquisa e desenvolvimento, alta quantia de investimento inicial, situações irreversíveis ou fases desfavoráveis de mercado, nas quais a demanda para efetivamente de crescer.

Entre as barreiras *estratégicas* que dificultam o acesso ao mercado, cabe mencionar como fatores importantes a capacidade ociosa, práticas restritivas como acordos informais, o *dumping* de preços, os acordos exclusivos com distribuidores, acesso a matérias-primas, a diferenciação dos produtos (publicidade e marcas estabelecidas) ou a integração vertical. Todos esses fatores contribuem para que o novo concorrente tenha maior dificuldade para concorrer com os preços existentes no mercado.

MARCELO F. RESICO

As **barreiras de saída** são obstáculos no processo pelo qual uma empresa tenta se retirar de um mercado específico. Como consequência da sua existência, ocorre um atraso na redução de capacidades ociosas e impede-se a rápida adaptação da oferta a uma demanda decrescente. Os recursos ficam presos em produções que já não são mais necessárias para abastecer o mercado. Contudo, as barreiras de saída aumentam a concorrência num mercado, posto que as empresas estão dispostas a permanecer mais tempo e a deixar cair seus benefícios e preços por mais tempo.

Entre as barreiras *estruturais*, cabe mencionar os custos iniciais aos quais a empresa precisa fazer frente e de modo irreversível nas unidades de produção específicas (*sunk costs*), o elevado custo de indenização aos demitidos e a existência de custos de penalização pelo não cumprimento de contratos. São barreiras de saída estratégicas para a imagem da empresa, outras possibilidades de venda dos produtos ou o acesso aos mercados financeiros.

Além das barreiras de mercado, resultantes das decisões diretas dos sujeitos econômicos, deve-se levar em consideração as *barreiras institucionais* de mercado, baseadas em leis estatais, decisões oficiais ou situações históricas. Entre as barreiras *estruturais* que dificultam a entrada no mercado, cabe destacar a legislação em matéria de direito comercial e de sociedades, o regime de patentes e licenças, bem como o controle de fusões. No que se refere à saída do mercado, as barreiras estruturais podem se manifestar na forma de disposições sociopolíticas, como os subsídios estatais em caso de insolvência (falta de liquidez e falência).

São exemplos de barreiras *estratégicas* institucionais os regulamentos, proibições de fusão e entraves comerciais (acesso ao mercado) e as subvenções ou uma política de persuasão moral (*moral-suasion*) exercida pelos sindicatos, políticos e instituições estatais em caso de demissões iminentes dos trabalhadores, para citar um exemplo.

Diferentemente das barreiras de mercado resultantes das decisões dos sujeitos econômicos privados, as barreiras institucionais podem também ser utilizadas como instrumento da **política de ordenamento** e, com isso,

## I.10. Concorrência e estruturas de mercado

da Economia Social de Mercado. As barreiras de mercado institucionais podem ser erguidas e também eliminadas pelos níveis de decisão política, por exemplo por motivos sociopolíticos. Esta faculdade obriga a economia a avaliar a utilidade prática ou a inutilidade de determinadas barreiras de mercado institucionais.

### I.10.4. Defesa da concorrência

Não apresenta nenhum problema um mercado no qual qualquer ofertante novo (concorrentes potenciais) pode, a todo momento, ter acesso a um mercado, isto é, quando se trata de um *mercado aberto*, em função do baixo nível de barreiras de acesso. Nestes mercados, os ofertantes atuais não têm a possibilidade de restringir a concorrência e incrementar os preços, porque se veriam rapidamente deslocados pelos concorrentes recém-chegados. Portanto, neste caso não é preciso encarar uma *política de concorrência* especial.

Contudo, esta política se torna necessária quando, por exemplo, a fabricação de certos bens exige um investimento inicial elevado, de modo tal que um produtor somente pode prover um mercado específico com o bem ou serviço em questão, a um preço mais baixo do que se a oferta proviesse de um número maior de provedores. Nestas situações, denominadas *monopólios naturais*, a forma de provisão monopólica se transforma em necessidade econômica.

A política de concorrência também é requerida quando na realidade os ofertantes potenciais enfrentam importantes barreiras econômicas e inclusive legais para entrar nos mercados. Nesta situação, o importante é manter a rivalidade entre os ofertantes atuais. Para conseguir isso, a política de concorrência precisa impedir que estes ofertantes fechem acordos que restrinjam a concorrência – por exemplo, na forma de carteis ou fusões. Caso contrário, e mesmo que o número de empresas num mercado seja grande, como no caso do *polipólio*, a concorrência poderia ser eliminada em detrimento dos consumidores.

MARCELO F. RESICO

A concorrência ainda assim se vê ameaçada quando o mercado está em mãos de poucas empresas, caso denominado *oligopólio*, capazes de alcançar acordos – não formalmente assinados ou acordados, por exemplo mediante telefonemas ou reuniões do setor. Se o número de ofertantes, em condições por demais idênticas, ficar ainda mais reduzido, pode acontecer a situação das empresas terem um comportamento solidário, sem tê-lo combinado anteriormente (oligopólio estrito). No caso de um dos ofertantes subir os preços, os demais o imitam *espontaneamente*. Assim, as empresas acabam se comportando quase como *monopólios* e o Estado pode se ver obrigado a intervir na estrutura do mercado com a finalidade de incrementar o número de ofertantes. Isto é, o acesso dos recém-chegados se veria facilitado, ou, em caso extremo, os grupos econômicos estabelecidos seriam desmembrados para restabelecer as condições de concorrência.

### Palavras chave

Concorrência perfeita  
Concorrência imperfeita  
Monopólio  
Oligopólio  
Cartel  
Polipólio  
Concorrência monopolística  
Acesso ao mercado  
Barreiras de mercado  
Política de ordenamento  
Política de concorrência  
Monopólio natural



## I.11. Teoria da oferta e da empresa

### I.11.1. Mercado e processo produtivo

Uma **empresa** é uma forma de organização adotada por um grupo de pessoas para produzir bens e serviços. Através do mercado e do seu sistema de formação de preços, a atividade econômica das pessoas é orientada à utilização eficiente dos fatores de produção escassos. A concorrência obriga os produtores e vendedores a reduzir os preços cobrados por seus produtos e, portanto, impulsiona a busca por uma vantagem através da redução dos custos de produção.

Para reduzir os custos, as empresas podem adotar os processos de produção mais racionais dos concorrentes (*imitação*) ou desenvolver procedimentos novos, ainda mais eficientes (*inovação*). Graças a isso obterão um maior benefício, dados os preços dos bens num determinado momento.

Por um lado, isso leva a um aumento da produção de bens, que permitem obter uma margem de **lucro** maior, porque são mais solicitados pelos compradores. Por outro lado, as empresas abandonam a produção de bens que geram perdas e destinam os fatores de produção liberados neste processo a aplicações mais *econômicas*.



MARCELO F. RESICO

O sucesso de uma empresa não depende exclusivamente do preço dos bens que oferece, mas também de outros aspectos, como a qualidade dos seus produtos, a organização da venda e distribuição, o serviço etc. Por conseguinte, os ofertantes devem procurar uma combinação favorável destas características para atender à demanda da melhor maneira possível.

A função principal de uma empresa é sua capacidade de comercializar, em condições de concorrência, produtos e serviços nos mercados. Para conseguir isso, precisa contar com vantagens comparativas, que podem decorrer de diversos motivos: como o produto, a técnica de fabricação, os custos de produção e a qualidade do serviço; os canais de distribuição, a imagem do produto e a marca; ou a capacidade permanente de inovação dos bens e serviços.

### 1.11.2. Oferta e organização empresarial

A teoria da oferta no mercado está baseada numa descrição relacionada ao funcionamento das empresas. Em relação a isso existe um primeiro enfoque, que consiste na extensão da *maximização do lucro*, que neste caso adotaria a forma da *maximização de benefícios* por parte do proprietário da empresa, sendo uma definição básica do benefício, a diferença entre a renda atual e os custos ou despesas ou gastos correntes:

$$B = I - C$$

**B = benefício, I = renda, C = custos**

Esta concepção implica na suposição de que para poder maximizar o benefício, o proprietário ou os proprietários tentarão cumprir todas as condições do bom desempenho da empresa. Esta perspectiva é também denominada *enfoque dos acionistas* (*stockholders*). Isto implica, por exemplo, em contratar administradores e trabalhadores idôneos e remunerá-los adequadamente, comprar os insumos e bens de capital para produzir os bens, maximizar as vendas no mercado, observar as leis, pagar os impos-

## I.11. Teoria da oferta e da empresa

tos, manter um processo de produção que não tenha um impacto desfavorável sobre o meio ambiente, ter uma adequada política de financiamento, de fornecedores etc.

Não obstante, se bem isto possa acontecer, existem circunstâncias concretas nas quais existe uma diferença entre a maximização do ganho e o correto desempenho em todas as atividades envolvidas no desenvolvimento da empresa. Neste sentido, foi desenvolvido uma abordagem denominada **ênfoque dos participantes** (*stakeholders*), que enfatiza a otimização da atividade da empresa como um processo de equilíbrio entre os interesses de todos os grupos envolvidos, sejam eles internos (acionistas, administradores, empregados etc.) ou externos (fornecedores, credores, Estado, sociedade civil, meio ambiente etc.). Segundo este enfoque, o benefício dos acionistas é relevante, porém dentro do contexto no qual todos os demais grupos que participam do funcionamento da empresa e em seu meio, também sejam atendidos na sua contribuição, remuneração ou direitos.

Em outras palavras, acredita-se que num sistema baseado nos mercados, o principal objetivo da empresa é a *maximização do lucro*. Todavia, indica-se também que o princípio da maximização do lucro não deve ser perseguido indiscriminadamente, mas levando em consideração outras condições como, por exemplo, a satisfação do cliente, a responsabilidade social perante o pessoal, o respeito às normas ambientais etc., como é enfatizado no segundo enfoque.

### I.11.3. Liderança empresarial

É assim que melhor podemos encarar a tarefa de descrever o papel e a função do empresário e da direção de uma empresa. Do ponto de vista da perspectiva dos acionistas, estes controlam a empresa simplesmente verificando a equação de lucro. Do ponto de vista dos *participantes*, o *papel do empresário* se destaca como líder de um conjunto de pessoas com diversas tarefas que obtêm seu benefício na medida em que consegue a adequada

MARCELO F. RESICO

colaboração de todos os envolvidos, fazendo com que cada um contribua individualmente e receba o correspondente reconhecimento e retribuição.

Do ponto de vista da evolução histórica, a função de liderança empresarial pode ser acompanhada através de como estas funções foram mudando no tempo. No princípio, o termo empresário se referia exclusivamente à pessoa encarregada de dirigir a empresa e que ao mesmo tempo era dono ou proprietário da mesma. Este empresário dirige sua empresa com independência e assume o risco empresarial ao se responsabilizar pelo capital investido ou por todo o seu patrimônio privado.

Depois do surgimento das *sociedades anônimas* no século XIX, foi criada a figura do *empresário empregado* ou *gerente*. O gerente também conta com amplo poder de decisão, porém toma suas decisões por conta e risco alheios. Com a opção de ações (remuneração que permite escolher entre um salário em dinheiro ou ações da empresa), o gerente pode também se transformar em coproprietário ou sócio da empresa. O controle da direção da empresa pertence ao *Conselho Administrativo* e tem a atribuição de supervisionar a direção e, eventualmente, substituir seus responsáveis.

Tanto legal quanto formalmente, o controle da empresa e dos seus dirigentes pertence ao Conselho de Administrativo, como verdadeiro órgão de governança da empresa (*corporate governance*). Em geral, o Conselho Administrativo é indicado anualmente pela assembleia geral de acionistas. Na medida em que os mercados financeiros internacionais abrem suas portas, o controle real das empresas é exercido também através dos relatórios financeiros e de um sistema de informação transparente para os mercados de capitais.

O **empresário** é uma pessoa de posse de uma empresa ou empreendimento, que assume a responsabilidade pelos riscos e o resultado da sua operação. O empresário é um agente econômico que combina os fatores de produção de forma eficaz e eficiente. Isto requer o uso de qualidades como a inteligência, o conhecimento, a criatividade e a iniciativa. A condução das empresas costuma ser difícil e implica em riscos; portanto, o empresário deve estar sujeito a corrê-los. Os empresários criam valor oferecendo novos

## I.11. Teoria da oferta e da empresa

bens ou serviços, ou de formas novas. Costumam ser indivíduos inclinados a aceitar riscos pessoais, profissionais ou financeiros para aproveitar uma oportunidade.

O maior ativo de que dispõem os empresários é sua capacidade inovadora, que lhes permite, numa economia de mercado, melhorar os resultados da sua empresa graças à iniciativa, à vontade de rendimento e à capacidade para assumir riscos. A implementação de invenções, a inovação permanente de produtos e processos de produção, bem como a abertura de novos mercados se encontram entre as funções primárias dos empresários. A capacidade de se impor, a criatividade, as faculdades organizacionais e a liderança pessoal são algumas das competências principais de um empresário.

Contudo, a inovação econômica e a mudança estrutural não excluem a perda temporária de postos de trabalho que tenham perdido sua rentabilidade. A concorrência e o processo de seleção do mercado oferecem, não obstante, as melhores oportunidades para voltar a um alto nível de emprego e manter a competitividade, graças a uma alta dinâmica inovadora, uma nova competitividade e o crescimento econômico.

Atualmente, com o processo de globalização e o desenvolvimento dos sistemas de informação e comunicação, a responsabilidade socioeconômica do empresário se desenvolve num novo contexto. Novas formas internacionais de produção e modelos de negócio, bem como a concorrência em nível mundial, contribuem para que os países concorram cada vez mais para atrair indústrias e investimentos. A aceleração dos processos de decisão precisa ser sustentada por hierarquias empresariais mais ágeis. Em condições de concorrência tão difíceis, o sucesso sustentável de uma empresa não pode ser alcançado contra a vontade dos trabalhadores.

### I.11.4. Contabilidade e cálculo dos ganhos

A *contabilidade*, como subdisciplina das ciências da administração de empresas, é o registro quantitativo de fatos econômicos em um determi-

MARCELO F. RESICO

nado momento. Para definir e delimitar os fluxos de produtos e serviços e os fluxos financeiros de uma empresa, foram definidos termos que são utilizados na linguagem corrente. Particularmente, são definidas quatro *dotações*: *Cobranças e pagamentos*, *Receitas e gastos*, *Despesas e renda*, *Benefícios e custos*.

A renda e custos são a base da contabilidade do *cálculo custo-benefício*. O cálculo custo-benefício faz parte da contabilidade interna, não regulada por lei. Cada empresa pode concebê-la do seu jeito e não está disponível para pessoas externas. As vendas são a geração valorada de bens por parte da empresa durante um período determinado, enquanto os custos são o consumo valorado de bens pela empresa; o saldo é denominado *resultado operacional*.

Como vimos, a empresa determina a lucro através do cálculo de seus custos operacionais com a finalidade de verificar se teve sucesso com os produtos fabricados ou serviços prestados aos preços de mercado. O *papel do lucro* é fundamental para o funcionamento da empresa. Geralmente constitui a base para a remuneração variável dos dirigentes, o pagamento de dividendos aos acionistas de uma sociedade anônima e a quantia em impostos que será paga ao fisco. O lucro também é calculado para informar àqueles que têm interesses na empresa e à opinião pública sobre a situação econômica da empresa. Os sindicatos, por exemplo, decidem suas reivindicações salariais, em parte, a partir do lucro da empresa, os empregados tiram suas conclusões no que tange à segurança do seu posto de trabalho e os bancos consideram o nível de lucros na hora de conceder um crédito.

O lucro é determinado segundo diferentes *métodos de cálculo*. Na contabilidade externa, a lucro é o superávit da renda em relação às despesas. No lucro são incluídos, basicamente, todos os saldos (positivos) das dotações básicas da contabilidade empresarial, isto é, das cobranças/pagamentos, receitas/gastos, lucro ou benefícios/custos. O **demonstrativo financeiro** não só inclui o balanço, que deve refletir o patrimônio da empresa, como também o denominado *demonstrativo de resultados*, que reflete os

## I.11. Teoria da oferta e da empresa

fatores que determinaram o sucesso. Diferentemente do balanço, que apresenta um cálculo de estoques em uma data precisa, o demonstrativo de resultados é um cálculo de fluxo ao longo de um ano inteiro.

O demonstrativo de resultados deve indicar se foi alcançado o objetivo de toda empresa privada, que é gerar lucro. Para obter uma visão mais clara do sucesso das atividades próprias de uma empresa, recorre-se frequentemente ao **resultado operacional**. O resultado operacional é calculado depurando o superávit anual de dotações extraordinárias não causadas pela atividade empresarial, dotações irregulares, não periódicas e despesas não diretamente relacionadas com o objetivo da empresa.

Além do conceito de lucro do direito comercial e da contabilidade de custos e benefícios, são discutidas também concepções teóricas. Conforme a teoria do lucro econômico, só é possível falar de lucro se o denominado **valor capitalizado** da empresa for mais alto no final do exercício econômico do que no início do mesmo. O valor capitalizado de uma empresa é calculado como o valor efetivo de todos os fluxos de pagamentos futuros, isto é, os fluxos de pagamentos futuros são submetidos à dedução de um tipo de juro calculado conforme o período analisado. São considerados como lucro somente os valores gerados além das quantias requeridas para assegurar o valor global da empresa.

Para saber se uma empresa trabalhou de forma rentável num exercício econômico transcorrido, é útil analisar e interrelacionar os dados contidos no demonstrativo de resultados. A análise dos demonstrativos financeiros realizada com a finalidade de conhecer a situação e o desenvolvimento econômico de uma empresa é denominada **análise do balanço** ou, mais corretamente, análise do demonstrativo financeiro. No bojo desta análise são gerados indicadores que permitem realizar comparações econômicas também entre empresas de portes diferentes. Para poder avaliar o lucro, costuma-se recorrer ao balanço e ao demonstrativo de resultados para calcular os indicadores de rentabilidade do capital contábil, rentabilidade total e rentabilidade das vendas.

MARCELO F. RESICO

### 1.11.5. Tipos de empresas e sociedades

Enquanto as **empresas de propriedade privada** costumam ter fins lucrativos e seu donos assumem o risco e a responsabilidade empresarial, existem **empresas públicas** de direito público, que estão voltadas para o cumprimento de um mandato público de atendimento e serviços. Neste caso é o Estado, em qualquer dos seus diversos níveis, isto é, em última instância o contribuinte, quem assume o risco e a responsabilidade.

Frequentemente as palavras empresa e sociedade são utilizadas como sinônimos. Do ponto de vista da administração de empresas, o termo **sociedade** enfatiza o aspecto financeiro e legal (perspectiva externa). Quando se fala de **empresa**, está se fazendo referência aos *aspectos técnico-administrativos* da unidade econômica (perspectiva interna).

A *Lei de sociedades* trata das empresas e companhias, sua forma de organização e suas características do ponto de vista jurídico. Neste sentido, a empresa é uma pessoa jurídica, uma entidade legal separada. Com relação a possíveis *formas jurídicas*, faz-se uma distinção entre empresas individuais, sociedades pessoais e sociedades de capital.

As *empresas individuais* são caracterizadas pelo poder de administração único do empresário, que responde de forma ilimitada (com seu patrimônio comercial e privado) por suas obrigações. A propriedade implica também em obrigações sociais; as decisões empresariais não podem ser tomadas de forma arbitrária.

As **sociedades de pessoas** devem ter pelo menos dois sócios. Também aqui a propriedade do capital e a direção da empresa costumam estar nas mãos da mesma pessoa. À exceção dos sócios comanditados de uma **sociedade em comandita** (responsabilidade limitada à quantia da participação), os sócios se responsabilizam igualmente com todos os seus bens. Entre as **sociedades de capital**, a responsabilidade se limita ao patrimônio da sociedade como pessoa jurídica. Frequentemente, o capital e a administração da empresa ficam em mãos diferentes.

## I.11. Teoria da oferta e da empresa

Para ter acesso aos mercados internacionais, adicionalmente são desenvolvidas formas de organização, como por exemplo os *joint ventures* (várias empresas fundam uma empresa conjunta) ou alianças estratégicas, nas quais muitas vezes não é possível dividir a unidade econômica ou jurídica do negócio.

### **Palavras chave**

Empresa  
Custos de produção  
Lucro  
Maximização de benefícios  
Enfoque dos acionistas  
Enfoque dos participantes  
Empresários  
Inovação  
Contabilidade  
Resultado operacional  
Demonstrativo financeiro  
Valor de capitalização  
Balanço  
Tipos de empresas, privadas, públicas  
Sociedades de pessoas  
Sociedades em comandita  
Sociedades de capital



## Seção 2: Conceito de Economia Social de Mercado





## I.12. Marco de ordenamento econômico

### I.12.1. Ordem econômica e política de ordenamento

A maneira mais simples de mostrar a importância do conceito de ordem econômica é compará-lo às regras de um jogo. Qualquer jogo que usarmos como exemplo (futebol, tênis, cartas, etc.) está baseado num certo conjunto de regras que devem ser conhecidas pelos participantes antes de começar. Estas regras contêm princípios sobre o que os participantes devem ou podem fazer. Da observância das regras, junto com a iniciativa e decisões dos participantes, surgem o desenvolvimento e os possíveis resultados do jogo.

Da mesma forma, qualquer organização do sistema econômico está baseada em uma série de regras e princípios que, associadas às decisões dos integrantes ou participantes, determinam os resultados econômicos de uma dada sociedade.

Nesse sentido, um determinado rendimento do sistema econômico está relacionado à *capacidade, iniciativa e qualidade das decisões* dos participantes, bem como à também com a qualidade e respeito às regras e princípios que fazem parte do marco da atividade econômica. Desta forma, há sistemas nos quais é necessário aumentar a capacidade dos participantes



MARCELO F. RESICO

(*capital humano*) e há sistemas nos quais há falha, seja do *design*, ou o respeito aos princípios do sistema econômico.

Na Economia Social de Mercado, a coordenação das iniciativas descentralizadas de cada um dos participantes dentro do quadro estabelecido é provida pelo processo competitivo que se desenvolve dentro dos mercados, enquanto uma das principais funções do Estado consiste em definir as regras de jogo às quais os agentes econômicos devem se ater.

### 1.12.2. Constituição econômica

Existem regras formalmente aprovadas que regem o desempenho da economia e que, portanto, são apresentadas na forma de *leis de direito público e privado*. Por exemplo, há normas que influenciam o sistema econômico que fazem parte da Constituição, no direito administrativo, financeiro, tributário etc. A relação do direito privado com a economia é especialmente clara nas leis de propriedade, contratos, leis de sociedades, direito trabalhista, patentes etc.

O conjunto de *regras formais* constitui o que no sistema da Economia Social de Mercado é denominado *constituição econômica*, isto é, o marco jurídico-legal que enquadra o funcionamento econômico. A *constituição econômica* põe de manifesto a importante relação existente entre o *sistema econômico* e o *sistema jurídico-político*.

São igualmente importantes as *regras ou normas informais*. Estas são princípios de conduta, geralmente não escritos, que surgem com o transcorrer do tempo. Ou seja, estão compostas pelos costumes, valores e cultura de uma determinada sociedade.

A importância destas normas informais pode ser depreendida do estudo comparativo de casos, onde a partir da aplicação de leis ou normas formais idênticas em duas sociedades diferentes, podem ser obtidos resultados diferentes. Estes princípios de conduta informais, que não foram inscritos em nenhum código, põem de manifesto a relação entre o *sistema eco-*

## 1.12. Marco de ordenamento econômico

*nômico* e a *cultura* de uma determinada sociedade, relação esta que nem sempre foi justamente reconhecida.

Para que as regras e regulamentos do setor econômico adquiram caráter obrigatório devem vir acompanhados de sanções, para garantir que sejam efetivamente cumpridas. Aqui é observada claramente a *interdependência* entre o sistema econômico, o sistema político (Poder Legislativo e Poder Executivo) e o sistema jurídico (Poder Judiciário). No entanto, também existe uma interconexão estreita com os princípios morais predominantes numa sociedade, um código que não necessariamente é determinado por lei expressa, porém que não deixa de orientar o comportamento individual.

Contando com este enfoque, é possível argumentar que a Economia Social de Mercado é uma teoria integral para o ordenamento de um sistema econômico. Nesse sentido, está relacionada e é antecessora dos desenvolvimentos atuais da teoria econômica centrados em estudar os arranjos institucionais que conferem uma estrutura de operação ou moldam as ações econômicas (enfoque de *Economia institucional*).

### 1.12.3. Ordenamento econômico e escassez

Todo sistema econômico, estando corretamente constituído ou não, depende de um ordenamento. O objetivo fundamental de um ordenamento econômico é a produção e distribuição de uma adequada *quantidade e qualidade de bens e serviços* para os membros de uma sociedade. Isto implica em responder ao problema central da economia que, como vimos na parte dedicada à introdução dos princípios econômicos, é a *escassez*.

Para responder a este problema da maneira mais conveniente, a organização econômica dos países com melhor desempenho econômico se baseou na *divisão do trabalho* a partir da *especialização*. A especialização, simultaneamente, implica na necessidade de efetuar uma série de trocas. Tanto a especialização como a troca, que vêm se aprofundando e ampliando, respectivamente, desde os tempos da Revolução Industrial, impli-

MARCELO F. RESICO

cam em um nível de complexidade cada vez maior da organização e, portanto do ordenamento econômico.

O desenvolvimento desse processo acarretou um aumento das inter-relações e, por conseguinte, a redução da clareza para perceber o conjunto, o torna cada vez mais difícil a organização e supervisão do sistema econômico como um todo.

Apesar desta tarefa de ordenamento se tornar mais difícil, paralelamente, seu correto funcionamento ganha maior importância, o qual se torna imprescindível à medida que a economia vai se desenvolvendo e expandindo. É desta forma que o quadro de *ordenamento econômico* se constitui numa condição prévia fundamental para o adequado funcionamento de uma economia altamente especializada e baseada na divisão do trabalho. Isto equivale a dizer uma economia altamente produtiva e que proporciona um nível de vida elevado à sua população.

#### **I.12.4. Princípios, instituições e políticas econômicas**

Os sistemas de organização econômica são compostos por uma série interrelacionada *de princípios, instituições e políticas econômicas* concretas. A necessidade imperiosa de basear em *princípios* um sistema econômico-institucional para organizar uma economia surge da necessidade de estabilidade inerente a estes sistemas. Caso contrário, toda a estrutura institucional e a política econômica poderiam ficar à mercê de soluções pragmáticas que podem acabar sendo, a curto prazo, corretas ou erradas aleatoriamente, e que não podem perdurar a médio e longo prazo.

As *instituições* são princípios de conduta, neste caso econômicas, que são formalizadas em leis ou codificadas (formais), ou em forma de comportamentos tradicionais ou consuetudinários (informais). São princípios, porque selecionam certas condutas consideradas boas e úteis de outras que não são.

## I.12. Marco de ordenamento econômico

Adicionalmente, as instituições implicam em autoridades, escolhidas de forma consensuada e com períodos de exercício limitados – num sistema democrático –, que estão encarregadas de interpretar as normas implícitas, aplicá-las e julgar nos casos concretos o acompanhamento ou desvio das mesmas. Portanto, as instituições devem estar assentadas sobre valores e princípios, que ao mesmo tempo são os que dão forma ao processo de busca de soluções a médio e longo prazo e provêm um marco para as políticas econômicas mais concretas.

Diante dos diversos contextos, as políticas econômicas podem e devem implicar em ajustes baseados na dinâmica econômica e na adaptação a novas situações. Não obstante, devem estar baseadas nos princípios e dentro do marco institucional consensuado. Caso contrário, principalmente nos casos em que são orientadas a resolver urgências contingentes, não demoram em se mostrar contraproducentes, como algumas experiências históricas explicitam. Pode eventualmente uma urgência maior ser resolvida com medidas de curto prazo, porém se as instituições se tornam vulneráveis, e, o que é pior, os princípios e valores nelas contidos, a médio ou longo prazo torna-se a incorrer em uma nova urgência. Ainda assim, uma política econômica centrada no curto prazo gera uma variabilidade e incerteza altas, que atentam contra a estabilidade das regras do jogo exigidas pelos agentes econômicos quando aceitam riscos a médio e longo prazo, como por exemplo nos investimentos produtivos.

### I.12.5. Ordenamento econômico e concorrência de sistemas

Como vimos na parte dedicada à teoria do mercado, do ponto de vista da organização econômica existem apenas duas possibilidades conceitualmente diferentes de resolver o **problema do ordenamento econômico**: por um lado, a *economia de mercado* e, por outro, a *economia planejada*. Isto é, mediante um sistema onde primam as decisões e vontade dos participantes ou mediante um sistema tal onde prevalecem as decisões e vontade da autoridade. Todos os demais sistemas são variações ou graus intermediários destes dois princípios.

MARCELO F. RESICO

Do ponto de vista da realidade econômica atual, e a partir da constatação dos problemas do sistema de *planejamento central*, ficou de pé apenas um princípio teórico de organização: o da economia de mercado. Contudo, o sistema de mercado pode apresentar diversas características, conforme as diferentes normas e pautas tanto formais quanto informais que enquadram sua atuação. Assim, através de diferentes combinações de princípios, instituições e políticas surgem *sistemas de economias de mercado* que apresentam características específicas.

Estas diferentes configurações de economias de mercado produzem resultados e efeitos diversos pelos quais podem ser comparadas. Também é possível apresentar, e de fato foi sendo produzida, uma concorrência entre os diversos sistemas de organização. Atualmente, a **concorrência entre duas ordens econômicas** é uma questão muito relevante.

Em última instância, trata-se de uma concorrência entre sistemas ou modelos de mercado. Numa economia internacional aberta, submetida ao processo denominado **globalização**, no qual os capitais, o trabalho e os bens e serviços podem circular livremente além das fronteiras nacionais, os Estados enfrentam mudanças na concorrência por atrair os fatores de produção móveis, especialmente os investimentos. Estas mudanças na concorrência internacional afetam em boa medida o poder regulador dos próprios Estados.

Numa **economia aberta**, com uma mobilidade dos fatores crescente, seja ela real ou potencial, os Estados estão submetidos a uma concorrência mais intensa, que os obriga a longo prazo a melhorar sua oferta de serviços; neste caso, a melhorar o sistema regulador. As melhorias institucionais podem ser inovações ou imitações das regulamentações, que demonstraram sua eficácia em outros países. Em todos os casos, para serem efetivas, implicam em um grau significativo de adequação aos princípios locais.

Dentro desse contexto, os *votantes* passam a se transformar em demandantes nacionais do bem público denominado *regras institucionais*, as quais configuram um determinado sistema de ordenamento econômico. Por outro lado, eles próprios também são participantes móveis do mer-

## 1.12. Marco de ordenamento econômico

cado, da mesma forma que os trabalhadores, os investidores etc. Se sua reivindicação para que sejam abolidas certas condições desfavoráveis para eles não for ouvida, eles têm a opção de emigrar. A emigração implica fundamentalmente na transferência de capital humano e investimento financeiro para um terceiro país com condições mais favoráveis e uma maior demanda de bens e serviços do exterior.

Do ponto de vista dos princípios mais gerais, ou sociopolíticos, pode ser feita uma certa classificação dos modelos de economias de mercado. Como assinalamos anteriormente, apesar de todas as economias de mercado serem economias de troca organizadas empresarialmente, existem vários ideais, associados aos seus respectivos modelos de ordenamento real. Isto se deve à diferente ponderação dos objetivos sociopolíticos básicos da *liberdade individual e justiça social*, isto é, que em última instância se remetem à relação apropriada entre concorrências privadas e regulação por parte do Estado.

Por um lado existe o *modelo liberal*, que postula os valores da liberdade individual e a responsabilidade pessoal, a propriedade privada, o empresariado livre e a concorrência. Este enfoque desconfia das políticas ou instituições desenvolvidas para impulsionar a justiça e a equidade social por considerá-las limitadoras do princípio de liberdade. Neste sentido, propõe um papel mínimo ao Estado na economia, tanto em suas funções reguladoras, como nas funções sociais.

Por outro lado, existe o modelo do bem estar social, que apesar de aceitar a propriedade privada e a economia de mercado, dá ênfase aos princípios de justiça e de previdência social, o que leva a ampla concorrência do estado em matéria de regulação e correção dos processos de mercado. Neste caso é acentuada a capacidade do sistema econômico com regulamentos e com uma carga tributária significativa e isso restringe o rendimento e limita a liberdade de ação dos atores.

Por fim, existe o *modelo da Economia Social de Mercado*, que se localiza entre estas duas posições, cujo núcleo central é o reconhecimento



MARCELO F. RESICO

dos dois valores, tanto a liberdade como a justiça social, e a busca permanente de um equilíbrio entre ambos.

### **Palavras chave**

Ordem econômica

Constituição econômica

Ordenamento econômico

Princípios

Instituições

Políticas econômicas

Concorrência entre as ordens econômicas

Globalização

Economia aberta

Justiça social

Modelo da ESM





## I.13. O que é a Economia Social de Mercado?

### I.13.1. Conceito de Economia Social de Mercado

A *Economia Social de Mercado* está baseada na organização dos mercados como melhor sistema de atribuição de recursos e tenta de corrigir e prover as condições institucionais, éticas e sociais para sua operação eficiente e equitativa. Em casos específicos, requer compensar ou corrigir possíveis excessos ou desequilíbrios que o sistema econômico moderno baseado em mercados livres possa apresentar, caracterizado por uma minuciosa e extensa divisão do trabalho e que, em determinados setores e sob certas circunstâncias, pode se afastar de uma concorrência funcional. Descarta como sistema de organização a economia com planejamento central.

Esta definição de uma Economia Social de Mercado como *modelo sociopolítico* básico provém das ideias desenvolvidas por *Alfred Müller-Armack* (1901-1978). Em sua obra *Direção Econômica e Economia de Mercado* (*Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*), escrita em 1946, não só cunhou o termo Economia Social de Mercado como contribuiu, em colaboração com outros pensadores, para a fundamentação da sua concepção teórica. Segundo a definição de Müller-Armack, o núcleo da Economia Social de Mercado é a “combinação do princípio da liberdade de mercado



MARCELO F. RESICO

com o princípio da equidade social<sup>9</sup>. O marco de referência é o conceito da *liberdade* do homem complementada pela *justiça social*.

O sistema da Economia Social de Mercado surge da tentativa consciente de sintetizar todas as vantagens do **sistema econômico de mercado**: promoção da iniciativa individual, produtividade, eficiência, tendência à autorregulação, com as contribuições fundamentais da *tradição social cristã* de solidariedade e cooperação, baseadas necessariamente na equidade e justiça numa determinada sociedade. Nesse sentido, propõe um marco teórico e de política econômico-institucional que busca combinar a liberdade de ação individual dentro de uma ordem de responsabilidade pessoal e social. Os representantes desta concepção trabalham numa síntese da tradição político-econômica liberal (direitos individuais, republicanismo, *mercado*) com o pensamento social-cristão (justiça social, solidariedade).

**Müller-Armack** descreveu a ideia fundamental da Economia Social de Mercado numa breve fórmula conceitual, cujo conteúdo tem que ser aplicado levando em conta as respectivas condições sociais de implementação política. Ainda assim, elaborou o conceito político da Economia Social de Mercado como uma ideia aberta e não como uma teoria fechada. Por um lado, este enfoque permite adaptar o conceito às condições sociais em permanente mudança. Por outro lado, evidencia que a dinâmica da Economia Social de Mercado exige necessariamente uma abertura perante a mudança social. As aplicações e adaptações conceituais não devem, contudo, contradizer ou diluir a ideia fundamental do conceito.

### **1.13.2. Contexto histórico do desenvolvimento da Economia Social de Mercado**

Além de Müller-Armack, Wilhelm Röpke (1899-1966) e Alexander Rüstow (1885-1963), e os integrantes da Escola de Friburg, particularmente Walter Eucken (1891-1950), Leonhard Miksch (1901-1950), Franz Böhm (1895-1977), foram os primeiros propulsores da Economia Social de Mercado e representantes daquilo que foi denominado *humanismo econô-*

### I.13. O que é a Economia Social de Mercado?

*mico e social*. Este movimento intelectual, que se nutriu da resistência contra o regime nazista, organizada no Círculo de Friburg e o Círculo de Kreisau, os dois grupos de diálogo formados por pessoas de diferentes ideologias, origem e educação, foi o berço das primeiras reflexões sobre a ordem de uma Alemanha do pós-guerra.

Os intelectuais e políticos que desenvolveram a ESM buscavam um enfoque para o melhor *ordenamento* possível em economia, o que exigia um conjunto coerente de princípios econômicos, instituições, condições sociais e considerações éticas. Este enfoque interdisciplinar se refletia nas *diversas disciplinas* das quais provinham (economistas, juristas, sociólogos, teólogos etc.). Mesmo assim, pode-se afirmar que, nesse contexto, a Economia Social de Mercado foi desenvolvida como uma alternativa liberal diante da economia planejada e como uma alternativa social à economia de mercado no estilo clássico.

O grupo de intelectuais e políticos que deu origem à ESM é considerado associado a uma corrente de pensamento denominada ***ordo-liberalismo***. Esta denominação, em princípio, tem sua origem na combinação do liberalismo com o conceito de ordem (a palavra latina *ordo*, que significa ordem, era também o título da publicação fundada por Walter Eucken, e que reunia as colaborações do grupo (*Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*)).

Ainda assim, o grupo tinha a intenção de realizar uma síntese entre os aspectos valiosos da tradição econômica e política do liberalismo com o renascimento dos estudos neo-escolásticos no que tange a uma fundamentação *sólida* (ontológica) da dignidade da pessoa humana. Estes elementos eram, acima de tudo, levados em consideração na hora de desenvolver a firme base de um sistema político e econômico centrado na dignidade e os *direitos da pessoa humana*, que resultará numa resposta e prevenção permanente diante do duplo desafio de tendências totalitárias como o nazismo e o comunismo.

Por outro lado, *Ludwig Erhard* (1897-1977) é considerado o grande propulsor da ***aplicação prática*** da Economia Social de Mercado e costuma

MARCELO F. RESICO

ser associado geralmente como o verdadeiro pai da ideia. Como ministro de Economia sua influência foi decisiva na concepção da reforma econômica e monetária alemã de 1948, que liberou o racionamento de guerra e criou uma nova moeda, constituindo a base da implementação da ESM na República Federal da Alemanha (RFA). Esta política econômica contrastava abertamente com o sistema adotado na então República Democrática da Alemanha (RDA), que implementou uma variante do sistema de planejamento centralizado soviético. Durante toda a sua trajetória, que incluiu posteriormente o cargo de Primeiro Ministro, Erhard continuou nesta linha, dada a constatação dos bons resultados das políticas adotadas. Além disso, deve-se destacar que tudo isso fez parte do projeto político da **democracia cristã** da Alemanha, liderada por Konrad Adenauer (1876-1967), cujo projeto de paz, tanto interna (social), como externa (projeto da União Europeia) realizado junto com líderes do mesmo movimento em outros países, inspirou os sistemas políticos do pós-guerra europeu.

Do ponto de vista atual, o conceito de Economia Social de Mercado se refere à ordem econômica vigente na República Federal da Alemanha. O Tratado sobre a União Monetária, Econômica e Social da RFA e da RDA de 8 de maio de 1990, celebrado no marco da reunificação de ambas as Alemanhas, reconhece formalmente a Economia Social de Mercado como a ordem econômica vigente em todo o país. Em conformidade com a definição expressa no Tratado, a Economia Social de Mercado é uma ordem econômica que se caracteriza pela “propriedade privada, a concorrência, a livre formação de preços e a livre circulação de trabalho, capital e serviços” (Art. 1, parágr. 3 do Tratado).

### I.13.3. Uma síntese de liberdade e justiça social

A Economia Social de Mercado é um sistema econômico que busca combinar as necessidades de liberdade econômica, por um lado, com a justiça social, por outro. Na Economia Social de Mercado, a **liberdade** e a **justiça social** como valores sociais fundamentais constituem os dois aspectos de uma relação que guarda um delicado equilíbrio. Não é possível inclinar

### I.13. O que é a Economia Social de Mercado?

a balança de forma permanente em benefício de nenhum dos dois termos. Por outro lado, a Economia Social de Mercado tampouco pode ser entendida como um simples compromisso entre a liberdade e a justiça social, no qual a liberdade é subordinada à justiça e vice-versa. Pelo contrário, ambos os valores se complementam.

A **liberdade econômica** implica, evidentemente, na ausência de coerções que vão contra a esfera de direitos da pessoa, e do ponto de vista econômico leva à liberação da iniciativa individual, o espírito empreendedor e as inovações que, segundo a teoria moderna, são as fontes mais importantes da produtividade e crescimento econômico.

Por outro lado, a **justiça social** implica na busca, no plano econômico, da igualdade de oportunidades para o desdobramento dos próprios talentos e está baseada na solidariedade com os demais cidadãos. A justiça social é um ideal ou valor social que caracteriza a convivência humana e guia a criação de vínculos sociais. Segundo ela, todos os membros da sociedade devem participar do bem estar, além da criação, multiplicação e conservação da riqueza.

Apesar da justiça social se encontrar arraigada como valor amplo e geral, deve-se levar em conta a grande variedade de indicadores de justiça existentes. Na *ética moderna* se destaca a sobreposição dos diferentes critérios e não sua existência paralela ou oposta. Se aplicarmos esta ideia à economia, é possível também seguir o conceito ternário da justiça formulado pela filosofia clássica. Além da justiça geral orientada para o bem-estar comum (*iustitia legalis*), existem a justiça comutativa e de troca (*iustitia commutativa*) e a justiça distributiva (*iustitia distributiva*).

A **justiça de rendimento** deve ser complementada pela **justiça de compensação**, porque no longo e médio prazo, o progresso e o crescimento não são realizáveis em condições de acentuado desequilíbrio social. Pelo contrário, o que se espera é que a compensação social permita liberar potencialidades econômicas. Com estes antecedentes, a coesão social que se espera obter como resultado da justiça social deve evitar os grandes contrastes sociais e proteger a paz social em prol do avanço econômico.

MARCELO F. RESICO

Ainda assim, a Economia Social de Mercado pressupõe que um sistema econômico em desenvolvimento precisa de um **consenso** social, baseado naturalmente na participação dos benefícios obtidos no processo de crescimento. Um sistema econômico adequado e produtivo não pode estar baseado numa sociedade conflituosa, e um sistema econômico produtivo e eficiente gerará conflitos de interesses concretos, se os benefícios não forem difundidos de uma maneira ampla na sociedade onde são produzidos.

### **Palavras chave**

Economia Social de Mercado  
Sistema econômico do mercado  
Müller-Armack  
Escola de Friburg  
Ordoliberalismo  
Aplicação prática da ESM  
Justiça social  
Liberdade econômica  
Justiça de rendimento  
Justiça de compensação  
Consenso



## I.14. Princípios sociopolíticos

Os princípios fundamentais da ESM, derivados da fonte social-cristã que os origina, são os de responsabilidade pessoal, solidariedade, subsidiariedade e consenso.

### I.14.1. Responsabilidade pessoal

A *responsabilidade pessoal* implica, em última instância, no princípio inalienável da dignidade da pessoa humana, a qual é a fonte de todos os direitos nas diferentes esferas, inclusive no campo econômico. Por outro lado, como assinalamos, o núcleo da relação econômica deste princípio é que a autonomia possibilita o âmbito do melhor desenvolvimento da iniciativa própria, do espírito de laboriosidade e de empreendedorismo, além da capacidade de criar e inovar para poder atender às necessidades ou para utilizar melhor os recursos disponíveis.

Desta maneira, o princípio da responsabilidade pessoal estabelece que a política estatal deve afetar no menor grau possível a liberdade e a responsabilidade pessoal. A responsabilidade requer autonomia, a qual está relacionada com o desenvolvimento da pessoa e de suas associações espontâneas como a família, as associações etc.





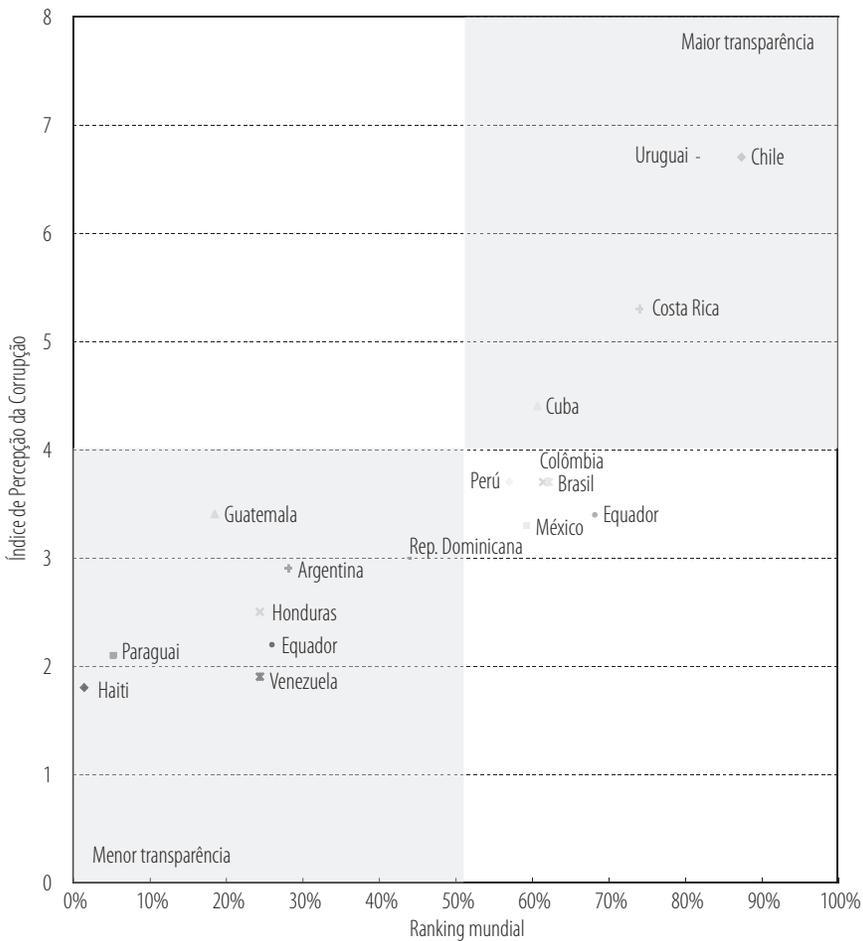
MARCELO F. RESICO

## I.14.2. Solidariedade

A **solidariedade** está baseada numa interrelação e responsabilidade mútua, eticamente fundamentada, entre os integrantes de grupos sociais (família, comunidade, comunidade de segurados).

### Índice de Percepção da Corrupção

Pontuação de 0 a 10; ranking mundial como percentual de países avaliados dos anos 2009



Fonte: Elaboração própria com base na Transparência Internacional.



## I.14. Princípios sociopolíticos

Isto tem derivações éticas, evidentemente, como o respeito e a responsabilidade em relação aos outros, especialmente àqueles que contam com menos possibilidades. Por outro lado, tem uma série de derivações econômicas, como a melhora da convivência, que está relacionada a uma estabilidade institucional superior e o hábito da cooperação e o trabalho em equipe, fundamental para o sucesso de qualquer empresa.

Ainda assim, a solidariedade está relacionada com a valorização e o cuidado do que é público. Nas sociedades em que a corrupção se faz presente, não só são descuidadas as instituições, mas estas, representando o conjunto dos cidadãos, implicam em uma certa falência da solidariedade.

Segundo este princípio, os pontos comuns das condições de vida e a convergência de interesses devem constituir a base da ajuda mútua. Cada um deve contribuir com sua capacidade para os outros se desenvolverem. As correspondentes funções comunitárias subsidiárias caracterizam uma sociedade que se articula a partir da pessoa e a família, através de diversas organizações intermediárias, até o Estado. O Estado constitui o último fiador, no marco da ordem social, como prestatário de prevenção e provisão social. Diferentemente do mercado produtivo, as medidas adotadas pelo *Estado social* obedecem às necessidades dos seus membros.

### I.14.3. Subsidiariedade

A **subsidiariedade** é um princípio fundamental do governo e da sociedade, que prega que o centro das decisões sociais, ou econômicas no nosso caso, deve estar situado na autoridade mais próxima à pessoa concreta possível. Isto é, que entre o Estado e as associações da sociedade civil prevaleçam estas últimas; e entre estas e as famílias ou as pessoas, estas também. Pois bem, existem certas tarefas que a esfera mais elevada assume quando não pode ser administrada de forma eficaz pelas entidades de base, devido à natureza da função ou quando esta se encontra momentaneamente incapacitada. Nesses casos exerce função *supletória* da autoridade superior, seja de forma estável (nos casos que derivam da própria natureza da atividade,

MARCELO F. RESICO

por exemplo a política monetária) ou de forma momentânea (nos casos temporários, por exemplo a intervenção do banco central numa entidade financeira que entrou em crise). A entidade superior só age se a inferior não for capaz de fazê-lo por seus próprios meios.

O princípio da subsidiariedade concede prioridade à auto-ajuda perante a assistência do Estado; por outro lado, implica também em que as entidades superiores ajudem as entidades inferiores para que estas últimas possam cumprir suas funções. Tudo que o indivíduo pode assumir sob sua própria responsabilidade, seja por si só ou em seu círculo privado, não faz parte das funções das instituições estatais superiores. Nesse sentido, contempla a proteção da autonomia do indivíduo e das demais organizações da sociedade civil em relação às intervenções do Estado.

Ainda assim, com base neste princípio, a ESM requer que o Estado incentive a *delegação* do máximo de funções de ação e supervisão a instituições autônomas como: o banco central, as associações, câmaras e sindicatos dos setores econômicos, as superintendências de bancos e seguros, a agência de defesa da concorrência, a agência de defesa do consumidor, as ONGs e entidades confessionais etc. Nesse sentido, e sempre que primar a visão de conjunto e a responsabilidade pelo bem comum, desenvolve-se na sociedade uma ordem equilibrada e apropriada às diversas capacidades e possibilidades. Isto aponta para o objetivo último da ESM, que é o desdobramento da máxima liberdade dentro de um ordenamento para o bem comum e a salvaguarda diante dos abusos de poder e a anarquia.

#### 1.14.4. Consenso

O funcionamento adequado do sistema da ESM requer explicitamente que exista um *consenso* que leve a um *clima cooperativo* com a política econômica. Numa determinada economia pode existir cooperação ou conflito de interesses (por exemplo, diferenças no que tange ao salário por uma determinada prestação). A ESM não requer coincidência permanente dos interesses de todos os grupos, porém não pode funcionar com conflito

#### I.14. Princípios sociopolíticos

contínuo. Em diversos sistemas econômicos (compatíveis com a democracia e o Estado de direito, por contraposição aos sistemas autoritários ou populistas), esta situação é similar. Contudo, a ESM é um dos poucos sistemas que declara essa questão explicitamente e contém uma série de princípios, instituições e políticas concretas inspiradas neste objetivo.

Em primeiro lugar, em qualquer *conflito de interesses* nunca é posta em questão a razão de ser do concorrente, apenas a dimensão de seus interesses. Em segundo lugar, parte-se do pressuposto de que não podem prevalecer os interesses próprios em todas as suas dimensões e magnitude, motivo pelo qual se exige uma disposição para buscar e aceitar consensos.

Como exemplo disso podemos mencionar o caso em que os empresários devem aceitar a existência de sindicatos, porque as greves os prejudicam e não podem substituir todos os trabalhadores por máquinas, ao passo que, por outro lado, os sindicatos perderiam a razão de sua existência se os empresários fechassem as empresas ou transladassem a atividade para outro país.

Outro exemplo da necessidade de coexistência é a que se dá entre os grupos civis que exercem seus direitos e formulam seus pedidos, sem questionar o Estado como tal e, por outro, o Estado sabe que apoia os grupos que, além disso, servirem como indicadores para saber onde os cidadãos têm problemas ou quais são suas necessidades.

#### **Palavras chave**

Responsabilidade pessoal

Solidariedade

Subsidiariedade

Delegação

Consenso

Conflito de interesses

Cooperação



## I.15 Princípios econômicos da Economia Social de Mercado

### I.15.1. Princípios estruturais e reguladores

Para concretizar na realidade econômica os princípios enumerados até agora, a Economia Social de Mercado está baseada numa série de *princípios econômicos* deles derivados. A primeira enumeração dos mesmos se deve à contribuição do economista alemão Walter Eucken, um dos líderes da Escola de Friburg, que os classificou em dois grupos: os denominados ***princípios estruturais***, que são aqueles dedicados a garantir o âmbito de liberdade econômica, e os ***princípios reguladores***, que são os que previnem os possíveis abusos dessa liberdade e garantem que os benefícios gerados no mercado sejam difundidos de uma forma socialmente justa.

Os *princípios estruturais* implicam no desdobramento de uma economia de mercado e coincidem com aqueles que elencamos na argumentação do desenvolvimento da teoria do mercado. Dentre eles aparecem a propriedade privada dos meios de produção, a existência de mercados abertos e competitivos, de liberdade de estabelecer contratos, e de requisitos de transparência em todas as operações, a necessidade de políticas econômicas estáveis e previsíveis, e a primazia da política monetária.



No que tange aos *princípios reguladores*, estão relacionados com o marco institucional e a política econômica a cargo do Estado. Podemos enumerar a intervenção do Estado no controle e redução do poder monopólico (ou política de defesa da concorrência), uma política anticíclica integral, visando moderar os picos e recessões, a política social que garante a igualdade de oportunidades e a necessidade dos preços refletirem todos os custos (para *internalizar* no mercado os benefícios e custos externos que não levaria em conta, o que exige limites contra a contaminação e os comportamentos predadores).

Estes princípios são depreendidos de falhas de mercado, que dão lugar ao papel do Estado numa economia de mercado. Ainda assim, serão desenvolvidos detalhadamente na parte II deste livro, dedicada à *política econômica na Economia Social de Mercado*.

A título de síntese, pode-se consultar o seguinte quadro esquemático, no qual aparece o conjunto dos princípios enumerados:

<b>Princípios econômicos</b>	
<b>Estruturais</b>	<b>Reguladores</b>
• Propriedade privada	• Intervenção do Estado
• Mercados abertos e competitivos	• Controle e redução do poder monopólico
• Liberdade de estabelecer contratos	• Política anticíclica integral
• Políticas econômicas estáveis e previsíveis, transparência	• Política social
• Primazia da política monetária	• Os preços devem refletir todos os custos

Os diversos *princípios* da Economia Social de Mercado, tanto em si mesmos como nas suas diferentes combinações, estão sujeitos a diferentes interpretações. Cada grupo no conjunto social e político tem sua visão e interpretação da combinação ótima entre os princípios, porém não questiona a existência destes elementos constitutivos, o que possibilita a formação de consensos.

MARCELO F. RESICO

Exemplos:

1. No debate entre os políticos liberais-conservadores e social-democratas sobre as compensações sociais e os impostos de renda, a questão está centrada em definir a quantificação dos mesmos e não na necessidade do uso destes instrumentos.
2. Numa conjuntura recessiva, isto é, quando ocorre uma situação de desemprego elevado, o papel do Estado é maior do que em tempos de bonança, nos quais os indivíduos podem e devem procurar seu bem-estar basicamente sem ajuda.
3. Os mercados de trabalho e financeiros no contexto da globalização exigem mais flexibilidade, porém também mais atenção e cuidado do que no contexto de uma economia internacional mais fechada.

### 1.15.2. Processo de mercado e intervenção

Um elemento importante do enfoque da política econômica dentro de uma Economia Social de Mercado está relacionado com a recomendação da mesma diante de ajustes do sistema econômico. Num mercado periodicamente ocorrem variações da oferta e da demanda que acarretam ajustes para a estrutura de produção empresarial no que tange a fatores da produção como o trabalho e os bens de capital. Diante da necessidade de acomodação econômica, existem três possíveis estratégias da política econômica:

- A primeira é o *laissez-faire* (pela famosa frase dos fisiocratas franceses), isto é, não fazer nada, posto que o mercado se autorregula; esta estratégia pode levar, em vários casos, a um elevado custo social.
- A segunda é o *controle-coativo*, que interrompe o processo econômico do sistema de preços e, portanto, conduz a curto ou médio prazo a desequilíbrios econômicos.
- A terceira estratégia consiste na *intervenção-cooperativa*, a qual acelera o processo de ajuste, moderando suas consequências sociais e

## I.15 Princípios econômicos da Economia Social de Mercado

humanas, e apoia permanentemente, de forma especial, os grupos mais fracos.

### I.15.3. Política de ordenamento e política de processos

A *política econômica* abrange o conjunto de medidas aplicadas pelo Estado para ordenar e dirigir a economia em função dos objetivos fixados. Na Economia Social de Mercado é possível distinguir dois aspectos básicos da política econômica: a ***política de ordenamento*** e a ***política de processos***.

A primeira serve para projetar a ***ordem econômica*** desejada. Para essa finalidade, é preciso elaborar as condições gerais dentro das quais deve se desenvolver a atividade econômica setorial e individual, com o fim de alcançar um processo macroeconômico integrado e atingir, da melhor forma possível os objetivos econômicos fixados pela sociedade. Já a política de processos influencia os processos econômicos propriamente ditos e seus resultados.

A ***política de ordenamento*** estabelece o marco de regras da atividade econômica, enquanto a política de processos a influencia diretamente. Expresso em termos da teoria do jogo, podemos dizer que a política de ordenamento estabelece as regras, enquanto a política de processos impacta as jogadas.

A função da política de ordenamento consiste em criar, implementar e fazer valer na vida econômica um sistema sustentável de regras, sendo a maioria delas definidas por lei, isto é, criar um marco legal adequado. A política de ordenamento planeja e coordena o processo econômico, a constituição da propriedade, o orçamento e as empresas, o mercado, as finanças e a constituição monetária, bem como a economia externa. Além disso, na Economia Social de Mercado, a constituição social ocupa um papel predominante.

O principal responsável pela política de ordenamento é o *Poder Legislativo*. Em vista de que as atividades de política de ordenamento modificam a qualidade do sistema econômico, as diferentes medidas devem estar vol-

MARCELO F. RESICO

tadas, a longo prazo, para permitir uma base de planejamento segura. Uma mudança frequente e repentina nessas condições tão importantes para os atores econômicos dificulta o planejamento, por exemplo aumentando a incerteza entre os investidores.

A **política de processos**, por sua vez, intervém nos processos econômicos que se desenvolvem dentro da ordem econômica estabelecido. As medidas da política de processos podem ser dirigidas diretamente a determinados mercados de bens ou fatores, e também a setores (por ex., mineração, agricultura) ou à macroeconomia (por ex., nível de preços, *emprego*, distribuição de renda).

O principal responsável pela política de processos é o *Poder Executivo* (inclusive os governos subnacionais, e as agências como o banco central, órgãos anti-cartel etc.), que tenta influenciar, a curto ou médio prazo, os processos ou seus resultados mediante a fixação de preços de mercado, mudanças nas alíquotas tributárias, variações da taxa de juros ou pagamentos de transferência. Não obstante, muitas vezes essas intervenções nos processos provocam atribuições equivocadas e resultados não desejados que conduzem a novas intervenções (espiral intervencionista).

Finalmente, é uma tentativa de harmonizar as *contradições inevitáveis* entre a política de ordenamento que sustenta o regime de concorrência e a política de processos, que atualmente privilegia as medidas de redistribuição. Por conseguinte, não só se faz menester tentar atender às demandas colocadas ao Estado prestatário, como preservar os incentivos de rendimento graças aos quais são geradas as margens para a redistribuição, isto é, o *bolo* que se quer dividir. Deve-se ter em mente que a atribuição eficiente dos recursos, que somente é alcançada nos mercados, é o que cria as condições decisivas para o componente social da Economia Social de Mercado.

#### **I.15.4. Um Estado forte e limitado**

A Economia Social de Mercado propõe um Estado forte, porém limitado, cujo núcleo reside em limitar ao mesmo tempo a concentração do

### I.15 Princípios econômicos da Economia Social de Mercado

poder político e do poder econômico. Deve ser forte para se defender dos monopólios e grupos de pressão, e assim salvaguardar a **constituição econômica**. A constituição econômica é o conjunto de tarefas que o Estado deve realizar para garantir um sistema de mercado a serviço do conjunto dos cidadãos. Estas tarefas implicam no uso de meios em consonância com a liberdade e o mercado.

Daqui pode-se inferir uma tarefa dupla:

- em primeiro lugar, garantir a independência daqueles a quem foi delegado o governo e a função legislativa, para possibilitar, assim, a busca do bem comum diante do interesse setorial dos grupos de pressão; e
- em segundo lugar, prover uma sofisticada combinação de controles e balanços, para assim prevenir e limitar o uso arbitrário do poder coercivo político.

Em sua dupla exigência das qualidades do Estado, a conotação forte implica na capacidade de prevenir abusos que podem derivar da concentração do poder econômico. O requisito fundamental, nesse sentido, é a independência dos grupos de pressão. A tarefa central que se refere à sustentação do ordenamento jurídico-econômico (a **constituição econômica**). A ênfase da sua ação é garantir os direitos individuais e sociais. As falhas nesta exigência da função do Estado levam a tipos de Estado que podem ser caracterizados como fracos, cooptados, manipulados ou elitistas.

No que tange à conotação de *limitado*, implica na capacidade de prevenir abusos decorrentes da concentração do poder político. O requisito é a divisão de poderes e a existência de controles e balanços cruzados. A tarefa central desenvolvida é o sustentação e cumprimento da **constituição política**. A ênfase da sua ação, nesse sentido, é a restrição do abuso das próprias tarefas do governo. O fracasso em atender a este requisito leva a corrupções da autoridade do Estado, que podem ser caracterizadas como totalitarismo, autoritarismo, demagogia e populismo.



MARCELO F. RESICO

### **Palavras chave**

Princípios reguladores

Princípios estruturais

Política de ordenamento

Política de processos

Ordem econômica

Constituição econômica

Constituição política





## I.16 Inter-relações da Economia Social de Mercado

### I.16.1. Economia Social de Mercado e Estado de direito

Os sistemas econômicos e políticos estão relacionados. Historicamente, os sistemas totalitários tenderam a sistemas econômicos coercivos e de controle centralizado; semelhanças a isso, apesar de ocorrerem em diversas graduações, podem ser encontradas nos sistemas autoritários ou populistas. A ESM está associada ao sistema de *Estado de direito* de uma democracia republicana, onde os cidadãos participam de partidos políticos, grupos civis e eleições para influenciar o *design* do sistema político, conforme uma ordem constitucional com base em um equilíbrio de funções.

Ainda assim, o *Estado de direito* implica numa série de *elementos* que constituem pressupostos para o correto funcionamento de todo esse sistema. Podemos mencionar, entre os mais importantes, a necessidade de continuidade numa administração pública profissional e independente de tendências partidárias, um marco legal estável com juizes independentes e honestos, o respeito pelos direitos humanos individuais e sociais, a liberdade de imprensa e o pluralismo do mercado informativo etc.



MARCELO F. RESICO

Na *tradição republicana*, um dos princípios importantes se refere à necessidade de dividir os poderes do governo para evitar os abusos típicos da função de governo. Foi assim que nasceu, entre outras, a divisão clássica em poder Executivo, Legislativo e Judiciário, ou porque prevalece em muitos casos o federalismo, isto é, a divisão de poderes em nível geográfico. Esta divisão de poder se tornou cada vez mais importante à medida que no Ocidente as funções de governo começaram a se concentrar de forma preocupante na modernidade.

Em todos estes campos, como no econômico, um problema particularmente funesto é a *corrupção*, o qual não só traz um mau desempenho das funções e responsabilidade, como também constitui um mau exemplo, que se reflete de forma mediata ou imediata na moral da população, através de condutas como a evasão fiscal ou o aumento da criminalidade. A esse respeito emerge a necessidade de um sistema efetivo de controle e sanções proporcionais.

## Economia Social de Mercado e sistema de partidos

O debate sobre os modelos econômicos ultrapassa o âmbito econômico. A decisão final sobre o modelo econômico é política e depende da sua *viabilidade política*.

No caso da Economia Social de Mercado, revelou-se como uma ordem geral aceitável e de fato aceita pelos dois principais partidos do sistema político alemão, a CDU e a SPD, e a discussão de instituições econômicas e de políticas econômicas pontuais ficou reduzida ao debate sobre a magnitude e o peso relativo dos diversos componentes, no lugar de discutir sobre os princípios e instituições fundamentais.

O sistema econômico da ESM tem a vantagem de oferecer um marco de *ordenamento integral* que requer explicitamente a construção de consensos e de um marco institucional sólido. A ESM pode ser útil nos casos em que tenham sido aplicados *modelos* parciais sucessivos derivados de ideologias ou enfoques de política econômica polarizados. Outros sistemas

## I.16 Inter-relações da Economia Social de Mercado

**Índice de democracia**

*Pontuação média. Escala de 1 a 7, onde 1 = livre e 7 = não livre. Ano 2008.*

<b>País</b>	<b>Total Índice</b>	<b>Direitos Políticos (DP)</b>	<b>Liberdades Cívicas (LC)</b>
Argentina	2,0	2,0	2,0
Bolívia	3,0	3,0	3,0
Brasil	2,0	2,0	2,0
Chile	1,0	1,0	1,0
Colômbia	3,5	3,0	4,0
Costa Rica	1,0	1,0	1,0
Equador	3,0	3,0	3,0
El Salvador	2,5	2,0	3,0
Guatemala	3,5	3,0	4,0
Honduras	3,0	3,0	3,0
México	2,5	2,0	3,0
Nicarágua	3,5	4,0	3,0
Panamá	1,5	1,0	2,0
Paraguai	3,0	3,0	3,0
Peru	2,5	2,0	3,0
República Dominicana	2,0	2,0	2,0
Uruguai	1,0	1,0	1,0
Venezuela	4,0	4,0	4,0
<b>América Latina</b>	<b>2,5</b>	<b>2,3</b>	<b>2,6</b>

Fonte: elaboração própria com base na CEPAL (Freedom House).

MARCELO F. RESICO

econômicos do mundo desenvolvido estão baseados, a partir de um sistema político bipartidário, em soluções parciais (explicitamente) e complementares (implicitamente). Este último elemento, por não ser explícito, pode passar despercebido e levar a soluções ou *políticas econômicas unilaterais* e conflituosas que levam os países à mercê deste problema a típicos comportamentos pendulares no que tange à filosofia e à política econômica (por exemplo, da confiança extrema na capacidade do mercado a uma esperança exagerada no poder do Estado, ou vice-versa).

Por fim, desenvolver e elaborar as linhas fundamentais de uma concepção da economia que possa reger no futuro é uma tarefa dos políticos e os partidos em conjunção com os intelectuais. Assim é porque por um lado, os partidos políticos isolados da influência dos intelectuais, podem cair no problema de acabar se transformando em meros instrumentos de poder para o líder do partido. Por outro lado, os intelectuais, sem um contato com os políticos, podem se transformar ou em idealistas que ignoram a viabilidade prática das ideias, ou em tecnocratas funcionais que desdenham da importância do âmbito da cultura. Nesse sentido, se impõe a superação de certos obstáculos formativos de cada grupo através do *diálogo político* e da colaboração.

### 1.16.2. Economia Social de Mercado e ordem social

Os sistemas econômicos adotam formas concretas na realidade, que podem ser denominadas *ordens econômicas*. Ao mesmo tempo, os sistemas econômicos são sistemas parciais de uma sociedade que constitui o sistema superior àquele ao qual se encontra subordinado o âmbito econômico. Da mesma forma que a sociedade como um todo, o sistema econômico nela inserido, se caracteriza por uma grande complexidade estrutural e de funções. Nas suas estruturas e funções, os sistemas econômicos estão fortemente condicionados pela sua dependência de outros subsistemas sociais.

Contudo, não se trata de uma dependência unilateral do sistema econômico diante dos outros subsistemas, mas de interações recíprocas. *Wal-*

## I.16 Inter-relações da Economia Social de Mercado

*ter Eucken*, um dos teóricos da Escola de Friburg, cunhou o termo **interdependência das ordens** para definir a interação entre a ordem econômica e as demais ordens da vida. Segundo Eucken, a ordem global deveria permitir ao homem uma vida baseada em princípios éticos. Ao mesmo tempo, sua demanda por uma ordem funcional e digna da pessoa leva em consideração também a determinante social do subsistema econômico. Nesse sentido, não analisa a ordem econômica exclusivamente a partir da perspectiva de um mecanismo funcional tecnicamente eficiente, mas também sob o aspecto da possibilidade de ser organizado por e para o homem.

O grau de conquistas em nível social de uma ordem econômica depende do grau de implementação das *normas sociais* perante as *normas econômicas*. A experiência indica que a economia gera por si só meramente um conjunto mínimo de normas sociais necessárias para o funcionamento da economia. Isso é assim, porque as relações sociais que se desenvolvem no plano econômico são regidas pelo princípio da maximização dos resultados com os meios dados, ou a minimização da despesa para um determinado resultado. Diante desta realidade, uma sociedade precisa desenvolver e implementar uma ordem social que corresponda às suas necessidades não econômicas, como a justiça social, a segurança social e a paz social.

Para combinar a eficiência da economia de mercado e o equilíbrio social de modo tal que a política econômica e social conceda a ambos os valores uma adequada dimensão quantitativa e qualitativa, faz-se necessária, por um lado, a capacidade de considerar várias perspectivas e, por outro, a faculdade de ponderar as alternativas existentes. Isto é o que fez Müller-Armack quando desenvolveu sua concepção da Economia Social de Mercado, distinguindo-a dos outros enfoques econômicos e sociais, tanto teóricos, quanto práticos.

Com relação a isso, Müller-Armack concedeu muita importância à concepção social da estrutura de renda, assim como aos investimentos de infraestrutura e meio ambiente, com a finalidade de garantir a difusão dos resultados da economia de mercado ao conjunto da sociedade. Também enfatizou a necessidade de encontrar um arranjo justo e compatível com o

MARCELO F. RESICO

mercado do regime empresarial entre os empresários e os trabalhadores, como procedimento para o entendimento mútuo.

Nesse sentido, o conceito oferece por si só o exemplo de um procedimento baseado na ideia de *paz social*. É uma concepção social integral que vai além das ideologias e está calcada em estruturas sociais projetadas com base no equilíbrio social e a mediação pacífica dos conflitos. Por conseguinte, os valores de liberdade e justiça, supostamente irreconciliáveis, podem potencialmente ser conciliados de uma forma concreta.

### 1.16.3. Economia Social de Mercado e dignidade humana

Os sistemas econômicos, políticos e sociais estão sempre baseados, seja explícita ou implicitamente, numa determinada *concepção do homem*. De um ponto de vista amplo, é possível distinguir os sistemas voltados para uma mudança nas estruturas, sem levar em consideração as pessoas que as constituem dos sistemas que partem do próprio homem, com sua natureza e seus vínculos sociais espontâneos. É assim que na história humana ficou comprovado que diferentes sistemas sociais, como por exemplo as ideologias totalitárias do século XX, construíram sociedades e tomaram decisões que lesaram profundamente as pessoas e *seus direitos inalienáveis*.

O *comunismo*, por exemplo, no seu afã de gerar uma sociedade sem classes, onde todos fossem iguais, acabou construindo um planejamento com um sistema férreo de funções onde as pessoas eram enquadradas, sem a possibilidade de escolher seu próprio cargo ou vocação. Tanto a União Soviética, como os países que seguiram seu exemplo sacrificaram milhões de pessoas e desgarraram suas famílias em função de um sistema que acabou perdendo a adesão da população. O *nacional socialismo* colocou a raça acima da pessoa e perseguiu com essa ideia diversos povos, especialmente o povo judeu. Finalmente, seu desprezo pela dignidade humana se pôs de manifesto com indiferença em relação ao destino do povo alemão no final da Segunda Guerra Mundial.

## I.16 Inter-relações da Economia Social de Mercado

Como resposta a muitos desses excessos, logo depois do segundo pós-guerra surgiu a ideia da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), que foi uma tentativa da comunidade internacional de dar uma resposta a estas catástrofes de dimensões globais. Os direitos humanos se referem aos direitos e liberdades básicas que todos os seres humanos possuem, pelo mero fato de serem. A aplicação da lei internacional dos direitos humanos é responsabilidade dos Estados nacionais.

Existem várias aproximações teóricas para a *fundamentação* dos direitos humanos. A mais antiga provém da lei natural, que surgiu de diversas fontes filosóficas clássicas e teológicas. Existem também argumentações filosóficas modernas com diversos pontos de partida.

Também a declaração de independência dos Estados Unidos de 1776, baseada no direito natural, estabeleceu que o homem foi investido de dignidade e de direitos *por seu Criador*, portanto se trata de direitos inerentes à natureza humana. O critério sustentado está baseado na história da Criação, da forma que está consagrada na Bíblia.

A *dignidade humana* é um termo usado em debates sociais e políticos para significar que um ser tem um direito inato de receber um tratamento ético. Provém das ideias religiosas e do humanismo do Iluminismo, em relação a que os indivíduos têm direitos invioláveis dados por Deus, e está relacionada com a virtude, o respeito, a autonomia, os direitos humanos e a razão. No contexto do debate público, o conceito de dignidade humana é usado para criticar o tratamento abusivo dos grupos oprimidos ou vulneráveis, o que também pode ser estendido às suas culturas, religiões e ideais. Na política atual, a ideia de *dignidade* é usada para significar que os seres humanos têm um valor intrínseco e merecem um nível básico de respeito, além das condições e circunstâncias.

Faz parte do respeito pela dignidade do homem aceitar a pessoa exatamente como ela é. Aquele que aspira a livrar o *homem da sua imperfeição* para mudar sua forma de ser em função de objetivos alheios, ou inclusive determinar o sentido de sua vida, o despoja do dom natural da liberdade e responsabilidade e o torna dependente, tirando-lhe a voz ou suas motiva-

MARCELO F. RESICO

ções de vida mais profundas. Isto implica em aceitar limites que confrontam a dignidade do homem com a imperfeição da existência humana na Terra. O homem é incapaz de resolver esta relação de tensão que existe entre ambas as realidades e deve assumi-la. Atualmente, por exemplo, esta dualidade afeta acima de tudo a pesquisa científica, bem como a *biotecnologia e tecnologia genética* e sua aplicação ao homem.

Por outro lado, aquele que aceita o homem exatamente como ele é, percebe que nenhuma pessoa é igual a outra. As pessoas estão dotadas de *diferentes talentos e capacidades*, motivo pelo qual com o mesmo ou comparável esforço, muitas vezes alcançam resultados diferentes. Estes resultados diversos são obtidos no processo educativo e formativo, porém também na vida econômica e do trabalho. Por isso são limitadas as possibilidades existentes para estabelecer uma equidade abstrata dentro de uma sociedade, como resultado de um projeto elaborado pelo homem.

Os representantes de uma ***concepção coletivista e socialista*** do homem fazem do chamado para procurar mais igualdade um mandato ético. Trata-se de uma posição política legítima, na medida em que existe o reconhecimento de que não pode haver igualdade total e seja respeitado o limite além do qual o afã de alcançar a igualdade se transforma em coerção e violação da dignidade do homem. Os representantes de uma ***imagem individualista, utilitarista*** ou inclusive hedonista do homem costumam se basear nestes fatos para defender o direito à busca pessoal da felicidade. Isto é legítimo, desde que sejam cumpridas as obrigações necessárias de responsabilidade social perante o próximo. Caso contrário, a liberdade descontrolada pode levar à coerção e à violação da dignidade de outras pessoas.

Em suas decisões cotidianas, as pessoas podem perseguir seus *próprios objetivos* e aproveitar seus conhecimentos. Nos incentivos gerados por estas liberdades reside o verdadeiro segredo da dinâmica e criatividade da economia de mercado. Por isso, a liberdade econômica possui também um valor para o crescimento econômico. Este valor é o resultado do impulso das pessoas por empregar suas capacidades e conhecimentos individuais.

## I.16 Inter-relações da Economia Social de Mercado

Os efeitos macroeconômicos deste esforço variam segundo as regras morais e legais que imperam num determinado contexto.

Contudo, a *liberdade ilimitada* acaba sendo contraproducente, porque o desenvolvimento da liberdade só pode acontecer levando em consideração o mesmo direito do próximo. Esta interrelação condicional se aplica também à economia. Por isso, uma economia de mercado eficiente e humanamente digna requer uma ordem responsabilmente estabelecida e uma política social e econômica em conformidade com o mercado. A Economia Social de Mercado tenta atender a estes critérios quando quer estabelecer uma síntese adequada entre a liberdade no mercado e a equidade social promovida pelo Estado.

### **Palavras chave**

Estado de direito  
Corrupção  
Sistema de partidos  
Diálogo político  
Ordens econômicas  
Interdependência das ordens  
Paz social  
Concepção do homem na ESM  
Dignidade humana  
Concepção coletivista  
Concepção individualista

## I.17. Evolução dinâmica e aplicação<sup>3</sup>

As ordens econômicas não são estáticas e inalteráveis, mas estão submetidas a uma dinâmica de desenvolvimento permanente. Novas tendências do pensamento econômico como a *nova história econômica* (Douglass North) interpretam a mudança da ordem econômica como parte de uma mudança geral do marco institucional da sociedade. Particularmente, procura-se realizar uma análise dos incentivos que promovem certas formas de comportamento para explicar a mudança do desenvolvimento econômico e suas formas organizativas.

A Economia Social de Mercado é um sistema que leva em conta a dinâmica econômico-institucional, e nesse sentido é um ordenamento flexível e adaptável a novos desafios. Por isso incentiva os agentes econômicos a observar, analisar e controlar os processos que eles mesmos desenvolvem, sancionar os possíveis excessos e adequar as normas à medida que as condições mudam.

---

3 Este capítulo é uma representação dos desenvolvimentos históricos dos artigos “Economía Social de Mercado: introducción”, por Friedrun Quaas, e “Economía Social de Mercado: implementación política, erosión y medidas requeridas”, por Christian Otto Schlecht(†), do *Diccionario de Economía Social de Mercado, Política Económica de la A a la Z*, op. cit.

Nesse sentido, não deve surpreender que a Economia Social de Mercado na Alemanha tenha tido um estilo diferente entre 1949 e 1969, nos anos setenta e oitenta e, depois da unificação alemã, em 1990. Os princípios fundamentais não foram questionados, mas sua interpretação e implementação, seja se aproximando do estilo original ou inclusive, em determinados períodos, seja se afastando deste. Atualmente, a literatura especializada distingue quatro períodos.

### I.17.1. Período inicial

A primeira fase (1948-1966), que constituiu o ponto de partida da aplicação concreta da ESM, uma vez superadas as dificuldades iniciais, se caracterizou por uma mudança das expectativas e pela consecução extremamente bem sucedida de uma série de resultados econômicos positivos.

A reforma econômica e monetária introduzida em 20 de junho de 1948 na Alemanha Ocidental foi o primeiro passo rumo à implementação da Economia Social de Mercado. Assim, foi criada uma ordem social e econômica que pouco tempo depois se tornaria conhecida e ganharia a admiração do resto do mundo. Ludwig Erhard foi o homem que, de maneira imprevista, por iniciativa própria e desafiando múltiplas resistências provenientes dos mais diversos setores sociais, impulsionou não só uma reforma econômica, como também uma reforma monetária que marcou o início da história de sucesso que seria a nova moeda, o marco alemão (DM).

O indicador de sucesso foi o chamado *milagre econômico* dos anos 50, com uma profunda modernização tecnológica do aparato produtivo e a rápida melhora do nível de vida da população de Alemanha Ocidental. Os fatores que favoreceram este desenvolvimento foram a ajuda norte-americana, dada através do Plano Marshall, a existência de um grande potencial de mão de obra qualificada, capaz de aproveitar a capacidade de produção plenamente, a ausência de recessões importantes e uma situação marcada pela estabilidade política interna.

MARCELO F. RESICO

A Economia Social de Mercado enfrentou sua primeira prova pouco tempo depois de ter sido concretizada a reforma monetária. Aos 12 de novembro de 1948, os sindicatos alemães convocaram uma greve geral de 24 horas que teve adesão em massa. O protesto não só era dirigido contra um temido aumento dos preços, mas também contra a política geral de Erhard. Ao mesmo tempo, o grupo político do SPD (Partido Social Democrata) no Conselho Econômico exigiu a renúncia de Erhard. Contudo, nem a greve geral, nem o pedido de renúncia tiveram sucesso. Uma das razões foi ter se cumprido a promessa de Erhard de que os preços permaneceriam estáveis a partir do final de 1948.

A ideia da Economia Social de Mercado foi adotada pela CDU através de um processo interno de debate. Exatamente como consta no Programa de Ahlen de 1947, uma parte da CDU propunha também a socialização de alguns setores das indústrias básicas e outra parte se opunha às tendências intervencionistas e apoiou o conceito econômico elaborado por Erhard.

A Constituição sancionada em 1949 não definia uma ordem econômica concreta para a República Federal de Alemanha. Contudo, na sua articulação, ficava consagrada uma ordem democrática com economia de mercado. Mais adiante seriam acrescentadas a liberdade contratual e de coalizão, a garantia da propriedade privada, uma estrutura estatal federal, a previdência social, a participação operária, a lei de autonomia do Banco Central, as leis de concorrência, a liberalização gradativa do comércio exterior e a plena convertibilidade da moeda.

O resultado das primeiras eleições parlamentares, realizadas aos 14 de agosto de 1949, levou Konrad Adenauer ao poder como Primeiro Ministro e Erhard a ser nomeado Ministro da Economia, o que acarretou uma decisão política a favor da ordem econômica e social da Economia Social de Mercado. Nas primeiras eleições parlamentares de 1949, os adeptos da Economia Social de Mercado ganharam por uma margem muito reduzida. Na sua campanha eleitoral, o SPD havia exigido ao Estado o planejamento e o controle do aparato produtivo. Previa a socialização das grandes empresas e da indústria básica, entidades bancárias e setor de seguros. Conforme

### 1.17. Evolução dinâmica e aplicação

consta no Programa de Ahlen de 1947, uma parte da CDU favorecia igualmente a socialização de pelo menos alguns setores das indústrias básicas. O FDP (Partido Liberal) se opôs desde um princípio às tendências intervencionistas e na fase crucial de 1948 apoiou o conceito econômico elaborado por Erhard quando era diretor administrativo da área econômica unificada de Frankfurt a.M. e se dedicava a conceber a reforma monetária com a liberação dos preços.

Nos anos cinquenta surgiram problemas no mercado de trabalho. No transcorrer de 1949, o número de desempregados havia subido de 800.000 a 1,5 milhões em janeiro de 1950. Muitos culpavam novamente a Economia Social de Mercado por esta evolução. Também os aliados criticaram o aparente imobilismo do governo alemão e exigiram modificações na política econômica em direção à política de pleno emprego desenvolvida por Keynes. Contudo, este tipo de medidas era contrário às convicções de Erhard. Para ele, a situação econômica era a consequência de uma falta de capital de investimento. Consequentemente, se posicionou a favor de medidas de promoção da formação de capital e do investimento privado, porque sustentava que desta maneira seriam gerados postos de trabalho a médio prazo.

Os primeiros anos da sua implementação constituíram uma fase decisiva para a Economia Social de Mercado. Adenauer enfrentava algumas críticas por defender a política econômica seguida pelo seu Ministro da Economia. Para ter elementos para tomada de decisão, o Primeiro Ministro Federal solicitou, no começo de 1950, um trabalho de pesquisa para ter uma avaliação independente da política econômica alemã. A pessoa encarregada foi Wilhelm Röpke, porque sua ideologia básica era do agrado de Adenauer e porque a reputação internacional deste pesquisador era irretocável. No seu trabalho denominado “É correta a política econômica alemã?”, Röpke demonstrou que não havia alternativa ao caminho escolhido por Erhard. O relatório de Röpke fortaleceu Erhard e impediu uma reorientação em direção a um sistema de maior planejamento e controle estatal.

MARCELO F. RESICO

Em 1951, tanto Erhard como o modelo da Economia Social de Mercado voltaram a ser alvo de duras críticas. Como consequência da Guerra da Coreia, os aliados exigiram um maior planejamento estatal e controles de preços e divisas. Erhard resistiu à “tentação da economia planejada” e à enorme pressão interna oferecendo em troca pequenas concessões. Novamente se manteve firme em seu caminho e a rápida recuperação econômica experimentada no transcurso dos anos cinquenta confirmou sua política pouco tempo depois. O sucesso econômico era visível e palpável para todos.

Até meados dos anos sessenta, o desenvolvimento econômico da Alemanha Ocidental se caracterizou pelas altas taxas de crescimento e estabilidade de preços. Conseguiu reduzir o desemprego gradativamente e no final dos anos cinquenta, o pleno emprego havia sido alcançado e inclusive se fez necessário contratar mão de obra no exterior. O *Made in Germany* se transformou num selo de qualidade mundialmente reconhecido. Erhard rejeitou a ideia do **milagre econômico**, assinalando que o desenvolvimento econômico não era um milagre, mas simplesmente “a consequência do esforço genuíno de todo um povo que teve a oportunidade de voltar a aplicar a iniciativa humana, a liberdade humana, as energias humanas”.

Além do seu visível sucesso como ministro da Economia, Erhard devia sua popularidade especialmente à sua evidente idoneidade profissional. Ao final do mandato de Adenauer, eram esperados novos impulsos políticos de Erhard, novas medidas e otimismo. Em 16 de outubro de 1963 foi eleito Primeiro Ministro, com a grande maioria de votos do Bundestag.

Contudo, um primeiro ciclo de estancamento da economia ocorreu em 1966/67, com um crescimento ligeiramente inferior aos 2% em 1966, o que não podia ser comparado às taxas de crescimento verificadas nos anos anteriores, marcados pelo sucesso. O incipiente estancamento gerou pessimismo em torno da sua política. As demandas por uma maior intervenção do Estado e as exageradas exigências salariais minaram a política de Erhard, caracterizada pela mesura e moderação. Seus apelos de não exigir em excesso da economia não foram ouvidos.

## 1.17. Evolução dinâmica e aplicação

A fratura do seu governo de coalizão com o partido FDP aconteceu devido a um debate orçamentário de 1967, no qual Erhard se opôs a que o déficit orçamentário fosse financiado com um maior endividamento público e propôs um aumento dos impostos. Finalmente, Erhard renunciou ao seu cargo de Primeiro Ministro aos 30 de novembro de 1966, antes de que uma votação adversa provocasse sua queda.

### 1.17.2. Política de *controle global*

Na segunda fase, que se estendeu entre a década de sessenta e final da década de setenta, predominou uma política de controle global, caracterizada pelo keynesianismo e pelo intervencionismo. Paralelamente, foram reduzidas as funções da economia de mercado e violados os princípios de mercado expressos no princípio político da liberdade e o critério de que a política econômica impulsionada pelo Estado deve estar em conformidade com o mercado.

Era a hora dos social democratas e, especialmente, das ideias de Karl Schiller. Apesar de em seu programa partidário aprovado no final dos anos cinquenta em Bad Godesberg o SPD ter aderido à Economia Social de Mercado, o novo governo impulsionou mudanças na política econômica. O conceito ordenador da economia de mercado foi combinado ao conceito keynesiano de controle global dos processos econômicos. O Estado tentou incentivar o crescimento econômico recorrendo ao controle da demanda e garantir a estabilidade mediante uma **ação concertada** com participação do Estado, das associações de empregadores, dos sindicatos e do Banco Central alemão (*Bundesbank*).

Schiller cunhou o *slogan* uma “economia de mercado ilustrada” e num primeiro momento conseguiu reverter efetivamente o estancamento econômico. Aparentemente seria possível dominar o ciclo econômico e o desenvolvimento econômico dependia exclusivamente das medidas que seriam tomadas. Contudo, o uso excessivo de políticas expansivas diante da recessão e da falta de medidas que permitissem evitar um reaquecimento

MARCELO F. RESICO

da economia. Como consequência da política encarada, houve uma expansão do setor público, ao mesmo tempo que foram sendo transferidas para o Estado uma série de responsabilidades no plano econômico.

Particularmente na difícil etapa após a crise do petróleo e o colapso do sistema monetário de Bretton Woods em 1973, a nova política econômica demonstrou ser o caminho errado. A economia se ressentiu como consequência do transbordamento das demandas salariais e a situação econômica das empresas piorou dramaticamente. Além disso, os problemas do setor externo provocaram turbulências na política monetária.

As apressadas reformas impulsionadas pelo governo formado por social democratas e liberais acrescentaram a tendência na direção do Estado do bem-estar social. Foi ignorada a regra segundo a qual só se pode gastar o que tiver sido gerado. Os orçamentos públicos começaram a acumular dívidas e a participação da despesa pública no Produto Interno Bruto, em torno de 30% nos anos sessenta, subiu para mais de 50% no final da década de setenta. Nenhum outro indicador mostra tão claramente que haviam sido abandonados os princípios da Economia Social de Mercado: 50% de participação da despesa pública no PIB refletia uma economia que só era 50% de mercado.

À medida que esta nova política econômica perdurava no tempo e seus problemas se tornavam cada vez mais numerosos, foi possível começar a compreender a necessidade de uma mudança e a recuperação das bases da Economia Social de Mercado como elemento regente da política econômica.

### **I.17.3. Retorno ao princípio do mercado**

A terceira fase, que coincidiu aproximadamente com a década de oitenta, começou com o fracasso da política do controle global. A reorientação da política econômica, iniciada com a mudança de governo em 1982, incentivou os elementos econômicos do mercado, porém, esta fase como

### 1.17. Evolução dinâmica e aplicação

um todo se caracteriza pelo estancamento da política de ordenamento e a necessidade urgente de impulsionar uma série de reformas.

Como consequência da discussão política sobre a consolidação do orçamento e da redução da participação da despesa pública no PIB – mais algumas questões controversas da política externa e de previdência –, as eleições de outubro de 1982 determinaram finalmente uma mudança no sinal político do governo e o retorno a uma política mais orientada para a economia de mercado. Com a redução da dívida pública, uma considerável baixa dos impostos e as primeiras desregulações e privatizações, nasceu uma nova dinâmica econômica. Como primeiro passo, foi possível restabelecer a confiança na política econômica e a estabilidade interna: Foram reduzidos a proporção da despesa pública no PIB, o déficit fiscal, o endividamento novo e a inflação. A partir dessas medidas, a economia começou a crescer novamente.

A nova política era voltada para uma economia orientada a *incentivar a oferta* e se caracterizou por medidas de desregulação, desburocratização e orientação para o mercado mundial. A rigor, esta política já não seguia o princípio da Economia Social de Mercado de Ludwig Erhard, cujo postulado dizia que a política não pode servir exclusiva ou primordialmente à economia e que a economia não pode ser um fim em si mesma, mas estar a serviço do consumidor.

Inclusive uma economia florescente só tem sentido se criar bem-estar para todos e para isso é preciso contar com um adequado marco geral que permita o funcionamento de uma economia que impulse a concorrência e um desenvolvimento de melhores condições sociais. Como resultado da consolidação das finanças públicas e da reforma tributária, foram criadas condições estáveis para a economia nacional e o setor externo, o qual lançou as bases da recuperação econômica dos anos oitenta. Ainda assim, este fundamento constituiria o marco econômico da reunificação alemã, porque permitiria posteriormente financiar as importantes transferências de recursos da parte ocidental para a reconstrução da parte leste do país.

MARCELO F. RESICO

#### **I.17.4. Reunificação e introdução do euro**

Em 1988, o florescente setor exportador da República Federal de Alemanha gerou um superávit recorde na balança de conta corrente desse país de 85 bilhões de marcos alemães. A Alemanha Ocidental estava aproveitando a crescente integração com a economia de seus países vizinhos para impulsionar seu vigoroso comércio exterior. Foi nessas circunstâncias que aconteceu um fato imprevisto na porção oriental de Alemanha. De fato, em 9 de novembro de 1989, cai o Muro de Berlim e tem início um processo de dinâmica incrível. Não passaria sequer um ano até que em 3 de outubro de 1990 foi consumada a reunificação estatal de Alemanha; a união monetária, econômica e social de ambos os Estados alemães, inclusive havia sido concretizada em primeiro de julho de 1990. Depois de mais de quatro décadas, a Economia Social de Mercado substituiu a economia comunista no leste da Alemanha e se transformava na ordem econômica da Alemanha reunificada.

Nos meses de inverno de 1989-1990, economistas e especialistas em política monetária tinham analisado numerosos modelos acerca de como concretizar uma aproximação econômica entre a República Federal de Alemanha e a República Democrática de Alemanha (RDA). Todas essas análises previam planos de longo prazo, com diferentes níveis de integração para a economia de ambas as Alemanhas. Finalmente, o iminente colapso econômico e social da RDA ditaria o cronograma. O número crescente de pessoas que massivamente fugiam da parte leste para a parte ocidental fez transbordar o desejo de soluções prudentes. De fato, o número de pessoas que abandonavam a RDA só diminuiu a partir da introdução do marco alemão nessa parte da nação.

Para surpresa de muitos especialistas em finanças, a conversão monetária foi concretizada praticamente sem problemas. Não obstante, este trâmite foi seguido de um duro despertar. A plena dimensão do desastre que significou o socialismo implementado na RDA se pôs de manifesto só aos poucos. Apenas 2% das empresas germano-orientais estavam em condições de competir no mercado mundial. Ao invés de um benefício estimado

### 1.17. Evolução dinâmica e aplicação

de 300 bilhões de marcos, a privatização das indústrias “propriedade do povo” gerou perdas por 500 bilhões de marcos.

Diferentemente de em 1949, não aconteceu “milagre econômico”. Pelo contrário, a transformação da economia da RDA demonstrou ser dolorosa e conflituosa. Ficou claro que uma coisa era reconstruir um país em ruínas a partir do modelo da Economia Social de Mercado e outra muito diferente era reverter uma economia comunista em função desse modelo. Durante muitos anos, o elevado índice de desemprego seria a questão dominante. Para salvar pelo menos uma parte das deficitárias indústrias estatais, as demissões seriam inevitáveis. Hoje, apenas três de cada quatro funcionários trabalham na mesma empresa em que trabalhavam em 1989.

Não foi possível gerar na Alemanha Oriental um processo autossustentável de aproximação à economia de Alemanha Ocidental. Atingir esse objetivo exigiu um formidável pacote de auxílio, no valor de 450 bilhões de marcos, apenas nos primeiros três anos, equivalente a 65% do produto nacional bruto da Alemanha Oriental. Para gerar condições aproximadamente assimiláveis, foi feita a modernização de toda a infraestrutura, incluídas as usinas geradoras de energia, redes de corrente elétrica, sistemas de esgoto, ruas, ferrovias e rede de comunicações. Nos três anos posteriores a 1990 foram conectadas na Alemanha Oriental mais linhas telefônicas do que em 30 anos de comunismo. Ao mesmo tempo, foram elaborados planos de apoio relevantes para que o setor privado, prestadores de serviços e empresas pudessem voltar a se estabelecer.

Foi também graças a estes programas que a economia na região leste da Alemanha pôde crescer entre 2000 e 2008 ao dobro da economia na Alemanha Ocidental. Hoje, os níveis de produtividade estão se aproximando: tanto que no começo da década de 1990 a produtividade era de apenas 40% do nível Ocidental, hoje é de 70%. Após a radical reestruturação, a indústria é competitiva internacionalmente e, possivelmente, em breve o principal problema da economia Oriental terá deixado de ser o elevado índice de desemprego, passando para a falta de mão de obra qualificada.

MARCELO F. RESICO

Quatorze meses depois de ter sido concretizada a unidade alemã, em 11 de dezembro de 1991 os chefes de Estado e de Governo da Comunidade Europeia assinaram o Tratado de Maastricht, o último passo prévio à introdução de uma moeda europeia comum. Com muito pesar, os alemães se desprenderam do forte marco alemão (DM). Na primeira metade do século XX haviam experimentado em mais de uma oportunidade dolorosamente a importância que tem a estabilidade da moeda como condição para uma ordem econômica eficiente e socialmente justa. Para os países vizinhos da Alemanha, uma moeda europeia comum significava ter voz na política monetária europeia, que até o momento havia sido dominada pelo Bundesbank da Alemanha Ocidental. A renúncia dos alemães ao seu domínio monetário facilitou à França a decisão de se manifestar a favor da unidade alemã. Apesar dos alemães terem aceitado transferir o controle da política monetária para instituições comunitárias, atribuíram muita importância ao fato de novas estruturas responderem basicamente ao bem sucedido modelo alemão. Atualmente, o Banco Central Europeu, com sede em Frankfurt, tem como principal função, da mesma forma que o Bundesbank alemão, assegurar a estabilidade de valor da moeda e é independente do poder político. Um Pacto de Estabilidade e Crescimento, decidido na Reunião de Cúpula Europeia de Dublin, em 1996, que impôs aos Estados da eurozona um valor de referência de 3% do produto bruto nacional como teto para o endividamento anual, deveria gerar uma maior estabilidade e facilitar a despedida do marco para a população alemã.

Em 1º de janeiro de 1999 entrou em vigor a União Monetária Europeia, com o euro como dinheiro bancário. Finalmente, o ousado plano de uma moeda comum para 310 milhões de europeus se tornou realidade com a introdução do dinheiro em espécie com essa denominação em 1º de janeiro de 2002.



## 1.17. Evolução dinâmica e aplicação

### **Palavras chave**

Nova história econômica

Milagre econômico alemão

Política de controle global

Conflitos de objetivos da política econômica

Privatização

Desregulação

Ação concertada

Reunificação

Nova política econômica





## I.18 A Economia Social de Mercado e as correntes de pensamento

A Economia Social de Mercado nasceu de um referencial de pensamento social-cristão, que adotou e adaptou as conquistas do liberalismo político e econômico, no entendimento de que, corretamente interpretado, procede da mesma tradição. Desta forma surgiu uma nova síntese, que se distingue tanto do socialismo, como do liberalismo extremo.

### I.18.1. Socialismo e construtivismo social

#### Socialismo

O **socialismo** compreende as ideologias e correntes políticas que lutam pela equidade social, com a finalidade de superar a *exploração do homem pelo homem*. Em geral propõem uma *propriedade estatal ou coletiva* dos meios de produção e distribuição dos bens, e uma sociedade caracterizada pela igualdade de oportunidades através de um método de compensação. Outros socialistas propõe diversos tipos de sistemas econômicos descentralizados administrados pelos trabalhadores, por exemplo as cooperativas ou os conselhos de trabalhadores.



Os socialistas compartilham a crença de que o *capitalismo* concentra de forma injusta a riqueza e priva da igualdade de oportunidades para grandes porções da população. Por isso, os socialistas propõem a criação de uma sociedade onde a riqueza e o poder estejam distribuídos de uma forma equitativa, apesar de diferirem no que tange aos meios para realizar esse objetivo. Enquanto os socialistas atuais em boa medida aceitam a propriedade privada e enfatizam o igualitarismo através de medidas estatais, os tradicionais estão baseados na meritocracia e no planejamento central.

O socialismo moderno teve sua origem no movimento político da *classe trabalhadora* no final do século XIX e no movimento intelectual do mesmo período, que criticava os efeitos da industrialização e da propriedade privada para a sociedade. Robert Owen (1771-1858), Charles Fourier (1772-1837), Pierre Proudhon (1809-1865), Louis Blanc (1811-1882), Saint Simon (1760-1825), criticavam a excessiva pobreza e desigualdade gerada pela Revolução Industrial e propuseram reformas a favor de uma redistribuição igualitária da riqueza e a transformação da sociedade em pequenas comunidades sem propriedade privada.

O socialismo científico criado por Karl Marx (1818-1883) e Friedrich Engels (1820-1895) se baseava na filosofia do idealismo alemão, nos socialistas utópicos e na crítica à economia política clássica. A partir destas fontes desenvolveram suas teorias em relação ao *materialismo histórico* e à ideia da *luta de classes*. Ambos argumentavam que o socialismo seria alcançado através da luta de classes e de uma revolução proletária, que realizaria uma transição entre o capitalismo e o comunismo. O fracasso desta previsão depois da revolução socialista na Rússia (1917) determinou que os fundadores da União Soviética decidissem optar pela imposição coerciva e violenta do ideal de uma sociedade comunista. Este exemplo foi seguido mais tarde por Mao-Tse-Tung (1893-1976) e muitos outros ditadores.

Para este tipo de governo foi desenvolvido o conceito de *socialismo administrativo*, que implicava numa economia planejada num estado socialista. Contavam com influências como a de August Comte (1798-1857), que postulava como tarefa da ordem social a orientação de todos os mem-

MARCELO F. RESICO

bro da sociedade na direção de um “objetivo geral”, ou “plano de progresso social”. Contudo, aqueles que formulam este plano são os eruditos, aos quais é atribuída a capacidade de prever corretamente o futuro desenvolvimento da sociedade.

Com base nessa ideia, *Lenin* (1870-1924) desenvolveu o que denominava *centralismo democrático*, no qual a propriedade coletiva é administrada centralmente por organizações estatais e institucionalmente explorada no âmbito de um plano econômico geral. Em 1921, Lenin lançou a *New Economic Policy* (NEP), que reestabeleceu a propriedade privada na agricultura, porém manteve a produção manufatureira sob controle estatal. Com a morte de Lenin em 1924, J. Stalin (1878-1953) assumiu o controle do partido comunista e desenvolveu um modelo de governo burocrático totalitário.

Em vista do *colapso* da quase totalidade das *sociedades comunistas* nas duas últimas décadas, atualmente são muito poucos os que sustentam a hipótese de uma sociedade completamente nova. Há uma aceitação geral de que se trata de uma ideia utópica e que não existem nem o conhecimento, nem os recursos necessários para concretizar uma economia e uma sociedade totalmente planejada. Cabe perguntar, então, se a mesma coisa pode ser dita dos modelos que propagam o Estado do bem-estar social, que sucedeu o modelo de planejamento no Ocidente.

O auge do socialismo tem seu ponto culminante nos efeitos da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e as consequências da *crise econômica mundial* (1929-1938). Ambos os acontecimentos foram interpretados como o fracasso da velha ordem liberal que havia se expandido pelo mundo Ocidental no século XIX. A filosofia social dos liberais foi substituída no Ocidente pelo Estado do bem-estar social e a fé no dirigismo econômico não comunista.

O Estado do bem-estar social faz parte do projeto do *socialismo democrático*, que acompanha a ideia da unidade entre o socialismo e a democracia desenvolvida por *Karl Liebknicht* (1871-1919). O objetivo era reconverter as sociedades, pela via democrática, em função de critérios de igualdade

## I.18 A Economia Social de Mercado e as correntes de pensamento

social. Na Alemanha, logo depois da revolução de 1918, que depôs a monarquia, foi organizada a *República de Weimar*, que consagrou a social democracia com o governo Friedrich Ebert (1871-1925).

Esta corrente, em oposição às tendências antidemocráticas do socialismo, busca uma terceira via entre o capitalismo e o comunismo com os meios da democracia parlamentar. Há defensores da social democracia, cujos objetivos apontam para uma modificação total da ordem social e econômica livre, enquanto outros se afastam dessas intenções. Os *social democratas* propõem uma nacionalização seletiva de indústrias chave em economias mistas combinada com Estados de bem-estar social financiados através de impostos progressivos e regulação dos mercados.

Apesar do socialismo democrático coincidir com a concepção da ESM no que tange aos princípios de solidariedade e justiça social, difere na ênfase sobre a liberdade e a subsidiariedade. Esta postura no campo das ideias e valores faz com que a orientação de soluções práticas apresente problemas concretos. Por exemplo, a regulação dos mercados, se não for realizada em conformidade, leva a uma obstaculização do processo produtivo. Também a magnitude das transferências do Estado do bem-estar social é muito maior do que as admitidas por um entendimento subsidiário baseado na responsabilidade, o que sobrecarrega excessivamente de funções e custos o Estado e repercute negativamente no seu desempenho e enfraquece a autorresponsabilidade das pessoas.

### Construtivismo social

O **construtivismo** se refere à construção do sentido daquilo que o conhecimento realiza num contexto social. Implica em atenção a como os fenômenos sociais são criados, institucionalizados e internalizados nas tradições e os comportamentos das pessoas. A realidade socialmente construída é vista como um processo dinâmico; a realidade é reproduzida pelas pessoas em suas interpretações e seu conhecimento. Uma *construção social* é um conceito ou prática que é a criação de um grupo particular.

MARCELO F. RESICO

Todo conhecimento, incluindo o mais básico dado como certo, de bom senso, conhecimento da realidade cotidiana, é derivado de e está sustentado por *interações sociais* que se reforçam mutuamente. O conhecimento de bom senso é negociado pelas pessoas; as tipificações, classificações e instituições humanas logo se apresentam como parte de uma realidade objetiva. Nesse sentido, a realidade é uma construção social. Deste ponto de vista, o construtivismo gnosiológico se opõe ao *essencialismo*, que define os fenômenos em termos de essências trans-históricas independentes do conhecimento humano, que determinam a estrutura categorial da realidade.

Do ponto de vista prático e político, um dos princípios do construtivismo é sua *confiança no papel do Estado*, tanto no que se refere à provisão de bens e serviços importantes como à solução de complexos problemas sociais. Nesse sentido, a formação da realidade através da interação social foi utilizada para fundamentar sistemas de planejamento que pretendiam mudar instituições e costumes humanos arraigados.

Entre os principais instrumentos de um *Estado do bem-estar social* aparecem a burocracia, o planejamento estatal, o uso da coerção como meio para alcançar os objetivos fixados pela política e a preferência por soluções de tipo coletivista. Isso significa que devem ser criadas condições de igualdade de oportunidades com os recursos da política educacional, ser compensadas as diferenças de renda mediante um sistema fiscal progressivo, para garantir a todos a mesma assistência médica, através de um seguro médico obrigatório e a dependência do indivíduo da família deveria ser substituída por sistemas públicos de previdência e assistência social.

Contra esta razão planejadora, os críticos do construtivismo alegam que as forças da razão humana são limitadas, o que condiciona fortemente qualquer tentativa de planejamento social; que muitas instituições sociais importantes não foram criadas intencionalmente, mas surgiram espontaneamente, como consequência da interação humana e que sua evolução também não pode ser controlada com os recursos do planejamento; e que todas as tentativas de implementar um planejamento em nível da socie-

## I.18 A Economia Social de Mercado e as correntes de pensamento

dade global não só não conseguiram melhorar o nível de vida geral, como restringiram progressivamente a liberdade individual.

Em síntese, um dos fracassos das soluções construtivistas reside em dificultarem enormemente e até impedirem completamente ensaiar alternativas, experimentar novas soluções e aprender a partir da experiência. Diferentemente das correntes do pensamento construtivista, seus críticos defendem a concorrência no lugar do planejamento, a descentralização no lugar da centralização e a coordenação voluntária no lugar do controle central.

### I.18.2. Liberalismo e conservadorismo

#### Liberalismo

O **liberalismo** é um amplo movimento intelectual e social que destaca a liberdade pessoal e inclui aspectos políticos, econômicos e filosóficos. Postula que a liberdade não é um meio para um fim político mais elevado, mas é em si o fim mais elevado. O liberalismo também enfatiza os direitos individuais e a igualdade de oportunidades.

Dentro do liberalismo há várias correntes que concordam no constitucionalismo liberal, que compreende a liberdade de pensamento e expressão, a limitação do poder dos governos, o Estado de direito, o direito individual à propriedade privada e um sistema de governo transparente. Em geral, o liberalismo apoia a democracia liberal, que consiste em escolhas abertas com direitos iguais para todos os cidadãos. Dentro das tendências existentes, é possível identificar certos tipos ou classes: o liberalismo político, o liberalismo cultural, o liberalismo econômico, o liberalismo social.

O *liberalismo político* acredita que os indivíduos são a base e o fim último da lei e da sociedade. Esta corrente enfatiza o contrato social que dá origem à sociedade a partir de um conjunto de decisões individuais voluntárias. Também o Estado de direito, onde a igualdade perante a lei é a garantia contra a arbitrariedade e a democracia liberal, que consiste em elei-

MARCELO F. RESICO

ções periódicas e um sistema de divisão de poderes. Na política, o liberalismo está baseado na correspondência do governo com os desejos dos indivíduos numa democracia, o que deu lugar também ao surgimento do constitucionalismo.

O liberalismo na economia está baseado numa valorização positiva do comércio e da iniciativa privada diante do regime feudal e sindical e a todo tipo de enfoque baseado no abuso da autoridade. O *liberalismo econômico* argumenta que os sistemas econômicos baseados nos mercados livres são mais eficientes e geram mais prosperidade. Aceitam, em geral, a desigualdade econômica como um resultado natural da concorrência, sob o pressuposto de que não sejam usadas coerção, violência ou fraude.

No que tange à *filosofia*, o liberalismo destaca a valorização absoluta da pessoa humana com uma fundamentação seja religiosa ou humanista agnóstica, segundo sua vertente. Desde ambas as vertentes de fundamentação foram desenvolvidos o conceito e os conteúdos de *direitos humanos*. No que diz respeito ao aspecto cultural do liberalismo, é enfatizado como uma derivação do apoio à liberdade individual, liberdade de consciência e de opção, estilo de vida e direito ao desenvolvimento da cultura própria.

O liberalismo tem sua *origem* no movimento de emancipação das cidades burguesas diante do sistema feudal, que estava baseado no domínio, e que conduziu da Idade Média ao Renascimento. Um segundo movimento liberal ou *liberalismo clássico* ocorreu como reação ao absolutismo monárquico e o sistema econômico do mercantilismo. Finalmente, um terceiro renascimento se deu como reação aos sistemas totalitários modernos, como o comunismo, o fascismo e o nacional socialismo, logo depois segunda guerra.

Um marco muito importante são as ideias de *John Locke* (1632-1704) no que se refere a que uma sociedade estável poder estar baseada em indivíduos livres. Em sua obra sobre o governo estabeleceu as ideias de liberdade econômica, propriedade privada e liberdade intelectual e incluiu a liberdade de consciência na carta acerca da tolerância. Desenvolveu a ideia dos direitos naturais à vida, liberdade e propriedade, que antecederam os

## I.18 A Economia Social de Mercado e as correntes de pensamento

direitos humanos. *Montesquieu (1689-1755)*, em sua obra *O espírito das leis*, elabora leis para restringir os monarcas, que são a base do sistema de divisão de poderes moderno.

Um ramo especialmente importante é o Iluminismo escocês, que inclui David Hume e Adam Smith (1723-1790). *Adam Smith* é o mais famoso dos economistas liberais pela sua teoria de que os indivíduos podem estruturar tanto a vida moral como a econômica sem a direção do Estado e que as nações mais fortes são as que garantem liberdade aos seus cidadãos para buscarem sua própria iniciativa. Na sua teoria sobre os sentimentos morais (1759), tenta reconciliar o interesse próprio (*self interest*) com o sentimento de simpatia.

O liberalismo, em suas diversas expressões, constituiu a base ideológica da gloriosa revolução inglesa e das revoluções norte-americana e francesa. Na primeira foram cerceados os graus de liberdade da monarquia com um Parlamento mais forte. Os teóricos da *revolução americana* argumentavam a favor de uma república com autogoverno, dependente de uma estrutura de interesses contrapostos, para conferir equilíbrio de forças e prover a proteção dos direitos das minorias. A *Revolução Francesa* expulsou a aristocracia, porém caiu em excessos violentos que conduziram ao governo napoleônico. Na *América Latina*, os mesmos ideais inspiraram as revoluções de independência, que contrapunham as consignas liberais ao monopólio corporativo da monarquia espanhola daquela época.

Durante a segunda metade do século XIX, o liberalismo teve um dos seus períodos áureos, que culminou com os grandes cataclismos das guerras mundiais e a Grande Depressão dos anos trinta, na primeira parte do século XX. Em meados dos anos vinte, o liberalismo começou a se definir pela oposição aos *totalitarismos*, como o nazismo, o fascismo e o comunismo, que buscavam um controle centralizado sobre todos os aspectos da vida social para atingir o bem-estar e a estabilidade.

Por outro lado, dentro do próprio campo liberal, foi sendo descartada a aceitação do *laissez-faire* e do motivo do interesse próprio como fatores excludentes. Muitos liberais assumiram que a promoção da liberdade às

MARCELO F. RESICO

massas exigia um acesso mínimo à alimentação, habitação, educação e previdência. Desta forma, foram aceitando, de forma qualificada, *mais funções para o Estado*. Muitos pensadores e políticos desta nova forma de liberalismo, como por exemplo J. Keynes (1883-1946), W. Beveridge (1879-1963), F. D. Roosevelt (1882-1945) etc. chegaram à conclusão de que o totalitarismo surgiu pela existência de pessoas em condições de degradação que pediam uma ditadura como solução. Isso levou à ideia de que a razão pedia um governo que pudesse equilibrar as forças na economia.

Esta nova vertente do liberalismo que se expandiu logo depois do pós-guerra foi denominada *liberalismo social (liberals)*. Uniam o modernismo ao progressismo e colocavam que a difusão do bem-estar e da educação nas massas preveniria o surgimento do totalitarismo no Ocidente.

F. Hayek (1899-1992), M. Friedman (1912-2006), L. Mises (1881-1973) e outros liberais da *corrente libertária* argumentaram contra essa tese. Para eles, as crises do entre guerras foram consequência da intervenção e regulação do mercado e não do *laissez-faire*. Pensavam que a intervenção seria contraproducente e que era necessário voltar à ordem liberal do mercado desregulado. *Hayek* argumentou que o capitalismo regulado e a economia mista do pós-guerra levariam ao totalitarismo que os liberais tentavam evitar. Hayek e Friedman sustentavam que a liberdade econômica era necessária para o social e a política, e que a eliminação da liberdade econômica levaria à eliminação da liberdade política.

Depois da década de setenta, o *pêndulo liberal* se afastou do incremento do papel do Estado em direção a um maior otimismo no livre mercado e o *laissez-faire*. O termo *neoliberalismo*, cunhado pelo sociólogo Alexander Rüstow em 1938 para designar o ressurgimento do liberalismo clássico, foi utilizado para designar as correntes libertárias que impulsionavam uma postura a favor de mercados desregulados.

Contribuições desta tradição foram as ideias de liberdade individual, propriedade privada, limitações ao poder do governo, Estado de direito, economia de livre mercado, livre comércio, pluralismo político, entre ou-

## I.18 A Economia Social de Mercado e as correntes de pensamento

tras. Assim, tornou-se evidente que o liberalismo teve um impacto profundo no *mundo moderno*.

### Conservadorismo

O **conservadorismo** é uma tradição de pensamento social e político que enfatiza a mudança gradativa e a continuidade dos processos sociais, motivo pelo qual não deve ser confundido com a acepção coloquial que o vincula ao mero apoio do *status quo*. Apesar de terem existido diversas correntes que descreviam elementos constitutivos do conservadorismo, como tal este não aparece até a época do Iluminismo. Tem sua *origem* na reação diante das concepções sociais racionalistas e utópicas do Iluminismo e as revoluções modernas. A corrente política tem sua origem na reação diante dos excessos da Revolução Francesa, e tem E. Burke (1729–1797) como um dos seus principais representantes.

Diante da ideia ilustrada de organizar a sociedade a partir da pura razão, Burke se declarava anti-ideológico e sem um plano utópico mestre de reforma. Segundo Burke, o governo deveria se orientar a partir dos desenvolvimentos históricos, das lições das experiências concretas e da continuidade das instituições fundamentais como a família, a Igreja etc. Argumentava que a tradição destilava a sabedoria de muitas gerações e estava provada pelo tempo, e que a razão só levava em consideração a postura de uma geração. Propunha a mudança orgânica mais do que a revolucionária, que podia levar a consequências não desejadas.

O conservadorismo, em suas diferentes vertentes, está baseado numa *visão realista do ser humano*, que resiste às utopias antropológicas extremistas, baseadas numa superestimação do homem e suas possibilidades. A crítica ao racionalismo passa por seu super-dimensionamento da razão humana diante de outros aspectos como os sentimentos, as tradições, os processos históricos etc. Neste sentido, resgata os valores mais permanentes da humanidade, como a ética, a comunidade, a família e a pátria.

MARCELO F. RESICO

Mais recentemente, o núcleo da crítica conservadora passa pelo *debate cultural da secularização* e a perda dos valores transcendentais na sociedade. Nesta linha, critica as bases do hedonismo individualista, isto é, a colocação que propõe uma vida baseada no afã de alcançar o máximo prazer pessoal, o consumismo materialista e a discricionariedade informativa oferecida pelos meios de comunicação em massa.

Do ponto de vista das *propostas*, defende a mudança gradativa e a reforma diante do ímpeto revolucionário e a utopia. Nas questões sociais, políticas e econômicas, procura pontos intermediários e tem uma vocação de síntese entre os diferentes pólos dos debates contemporâneos. Os conservadores enfatizam as vantagens da instituição da *propriedade privada*, decorrente da tradição do liberalismo clássico. Contudo, sua postura *difere do mero laissez-faire*, dado que o Estado tem o papel de promover a concorrência, a sustentação do interesse nacional, a comunidade e a identidade.

O conservadorismo moderno, entendido como *posição política de centro*, não pode ser concebido sem uma antropologia cristã ou humanista como base de uma consciência histórica crítica, uma ética pessoal fundamentada no dever e na responsabilidade, o sentido de família e comunidade, o amor pela natureza, uma ética do Estado orientada para o bem comum e o *patriotismo constitucional*. Nesse sentido positivo, o conservadorismo é um elemento da cosmovisão que existe na ESM.

### 1.18.3. O pensamento social-cristão

O *pensamento social-cristão* sustenta que a sociedade está constituída por pessoas, suas comunidades intermediárias (famílias, associações) e o Estado, numa série de conjuntos heterogêneos, porém sujeitos a uma graduação. Para esta postura, tanto o mercado como o Estado devem estar a serviço da pessoa humana e das suas associações de menor porte e não ao contrário, como a experiência histórica demonstra, que resulta de algumas posturas citadas, onde, no caso do liberalismo extremo, a pessoa fica submetida ao resultado presumivelmente impessoal ou mecânico do mercado

## I.18 A Economia Social de Mercado e as correntes de pensamento

ou, no caso do socialismo extremo, a pessoa fica submetida ao poder de um super-Estado que se afasta cada vez mais das necessidades das pessoas.

O pensamento social-cristão se nutre muito da ***Doutrina Social da Igreja*** (DSI), que surgiu da reflexão sobre a *questão social* e as teorias econômicas e sociais, tanto do liberalismo e o socialismo, que se desenvolveram como modelos de solução. Abrange os aspectos da doutrina católica que se referem às questões do bem-estar da sociedade. Os princípios da DSI, apesar de antigos na sua origem, foram sistematizados a partir do final do século XIX, principalmente a partir de diversas encíclicas.<sup>4</sup>

Na primeira encíclica social, *Rerum Novarum* (1891), o papa Leão XIII criticou a sociedade de classes pré-capitalista da época. Rejeitou também o plano da solução socialista, que consistia na luta de classes e estatização dos meios de produção e fez uma crítica a alguns excessos do argumento liberal. Apesar de ter reconhecido a função da propriedade privada, como contrapeso para o liberalismo, exigiu “justiça salarial”, que não podia ser alcançada meramente destravando as forças do mercado. Reivindicou também a liberdade de associação dos trabalhadores como um direito e uma política social do Estado a favor dos mesmos.

A encíclica *Centesimus Annus* (1991) de João Paulo II contém uma clara coincidência com a Economia Social de Mercado. O Papa descreve nela todos os seus fundamentos teóricos, apesar de não citá-la explicitamente. Com palavras como “liberdade” e “justiça social”, marca os valores éticos fundamentais, enquanto os termos “mecanismos de mercado” e “controle público” constituem os dois elementos ordenadores básicos. Com “boas possibilidades de trabalho” e um “sólido sistema de previdência social e capacitação profissional”, há destaque para proteção especial do tra-

---

4 As principais encíclicas e documentos foram: *Rerum Novarum* (1891), *Quadragesimo Anno* (1931), *Mater et Magistra* (1961), *Pacem in Terris* (1963), *Dignitatis Humanae* (1965), *Populorum Progressio* (1967), *Octogesima Adveniens* (1971), *Laborem Exercens* (1981), *Sollicitudo Rei Socialis* (1987), *Evangelium Vitae* (1995), *Centesimus Annus* (1991) e a recente *Caritas in Veritate* (2009).

MARCELO F. RESICO

balho humano e das pessoas socialmente marginalizadas. São ainda acrescentados elementos como a *estabilidade monetária* e, no mesmo contexto, é rejeitada uma economia de mercado carente de um marco legal, isto é, desprovida de valores.

Em, *Caritas in Veritate*, que marca a última das encíclicas dedicadas aos enunciados da doutrina social católica, Benedito XVI enfrenta os problemas presentes na mesma tradição. Uma das preocupações fundamentais, do ponto de vista econômico-social, é tirar conclusões da crise financeira internacional. A este respeito o Papa conclui que a economia de mercado, embora tenha contribuições positivas, não deve ser absolutizada, reconhecendo a necessidade que existe, devido a um fundamento antropológico, de um marco ético, institucional e social adequado. Nesse sentido, enfatiza a necessidade de recuperar o sentido do dom, da gratuidade e da fraternidade através do amplo apoio e promoção da sociedade civil. Através do desenvolvimento das atividades de voluntariado, podem ser regenerados estes valores que, junto com a confiança, constituem o substrato não só de uma economia, mas de uma sociedade sadia.

Uma característica permanente do ensino social católico é seu *compromisso com os mais pobres*, que está baseado nos ensinamentos evangélicos. Está baseado também na crítica consistente às ideologias modernas extremas da direita e da esquerda. Uma enumeração de suas *teses fundamentais* poderia ser a santidade da pessoa e da vida humana, o chamado à família, à comunidade e à participação, a opção preferencial pelos pobres e os vulneráveis, a dignidade do trabalho e do direito dos trabalhadores, a solidariedade, o cuidado com a criação divina e o equilíbrio entre direitos e responsabilidades.

O princípio central da doutrina social católica é a *dignidade da pessoa* como sujeito livre e responsável, que vive em solidariedade com seus semelhantes. Como tal, o homem tem o direito e também a obrigação de administrar suas questões, entre as quais se encontram as econômicas, em liberdade, com responsabilidade e solidariedade.

## I.18 A Economia Social de Mercado e as correntes de pensamento

A visão cristã do ser humano reivindica tanto a *liberdade e responsabilidade* da pessoa, como também a dignidade humana. Contudo, a ideia da *justiça social* ligada ao princípio da *solidariedade*, no sentido da equidade, só é possível na medida em que permite também implementar a liberdade, a responsabilidade e o interesse próprio de forma harmônica.

Para a organização da sociedade do ponto de vista econômico, é reconhecida a relevância da instituição do *mercado* desde que esteja submetida ao *controle social*, através de diversas instituições, e na condição de que seus resultados sejam estendidos ao todo da sociedade (princípio do *bem comum*). A economia de mercado, apesar de imperfeita, é o melhor sistema de atribuição de recursos, porém precisa de um sólido marco jurídico-institucional, salvaguardas sociais e condições éticas para seu bom funcionamento.

Contudo, a instituição do mercado por si só não basta para atingir o objetivo da atividade econômica. Em vista de que um grande número de pessoas não estar em condições de se fazer valer no mercado, a autoridade que estiver encarregada de zelar pelo bem comum pode, de forma subsidiária, garantir, mediante políticas específicas, que todos os membros da sociedade disponham pelo menos daqueles bens que lhes permitam levar uma *vida digna*.

A *democracia cristã* é um movimento político em muitos países, principalmente na Europa e América Latina, que se apropriou dos princípios sociais e políticos da DSI como sua principal agenda. Os princípios da DSI também influenciaram muitos outros movimentos políticos em diferente medida, através do mundo cristão e inclusive nas nações não católicas. Apesar de estar localizado sempre no centro do espectro político na Europa, costuma se posicionar de forma mais conservadora, enquanto na América Latina, onde existe mais pobreza e marginalização, propõe medidas mais ativas nesta linha.

A origem da democracia cristã é a luta diante dos diversos tipos de totalitarismos e a defesa da *dignidade humana* e dos direitos individuais e sociais na esfera pública da democracia. Além disso sempre foi

MARCELO F. RESICO

considerada um partido popular, no sentido de ultrapassar qualquer tipo de fronteira ideológica, social ou cultural entre as pessoas, promovendo um diálogo democrático, respeitando as diferenças para construir um projeto comum.

A proposta econômica da democracia cristã está baseada numa síntese de uma ordem de *mercado* com uma série de tarefas racionalmente justificadas do *Estado* em matéria econômica. Pode ser entendida como um ponto médio justo entre as propostas extremas do capitalismo e o socialismo. Os propulsores argumentam que não é uma mistura ou compromisso, mas uma síntese superior dos dois polos. Rejeita tanto o socialismo autoritário, como o *laissez-faire* em questões de economia e governo e propõe reformas do Estado de bem-estar para sua manutenção e sustentação da sua integridade econômica.

A *democracia cristã* tem em comum com o conservadorismo a ênfase nos valores morais (família, crítica ao aborto etc.), oposição ao secularismo, aceitação da propriedade privada e a economia de mercado. Em comum com o liberalismo, marca uma ênfase nos direitos humanos e na iniciativa e responsabilidade pessoal. Em comum com o socialismo, enfatiza a solidariedade, a comunidade, o apoio a um Estado do bem-estar social limitado e a regulação das forças do mercado.

A democracia cristã, principalmente na Europa, reuniu cristãos católicos e protestantes, estando aberta a todas as religiões e a todos os homens de boa vontade. Enquanto a Igreja Católica baseia sua argumentação num direito natural obrigatório para todos e, por conseguinte, numa filosofia social, a *ética social protestante* está fundamentada na Bíblia. Os defensores da perspectiva reformada baseiam suas convicções no reino de Deus como força modificadora da sociedade, que convoca para criar um mundo de paz, justiça e a uma opção pelos pobres.

A ética social protestante defende diferentes objetivos sociopolíticos e recorre a argumentações diversas. A diferenciação social e a variedade das culturas existentes numa *perspectiva pluralista* se refletem também nas diferentes posições da ética social. Contudo, não é debatida a necessidade da



## I.18 A Economia Social de Mercado e as correntes de pensamento

teologia e a Igreja participarem das discussões públicas de questões e objetivos sociais, econômicos e políticos. Fala-se de um mandato público, que consiste em estabelecer uma relação com a sociedade e/ou o mundo.

### **Palavras chave**

Socialismo

Comunismo

Construtivismo social

Liberalismo

Conservadorismo

Pensamento social-cristão

Doutrina Social da Igreja

Ética social protestante

Democracia cristã







## **Parte II**

# **Política econômica na Economia Social de Mercado**





## II.1. Objetivos e atores da política econômica

### II.1.1. Papel dos objetivos da política econômica

Uma vez expostos os conceitos básicos econômicos e os fundamentos da Economia Social de Mercado do ponto de vista teórico, é hora de desenvolver *as orientações da política econômica* decorrentes desta linha de pensamento para a organização da economia.

Nesse sentido, um primeiro ponto a ser desenvolvido são os principais *objetivos da política econômica* no marco da Economia Social de Mercado. Como vimos, a concepção geral da Economia Social de Mercado parte da combinação e harmonização de dois princípios centrais, como a liberdade e a justiça social, que são colocados de forma dicotômica em outros sistemas sociopolíticos e socioeconômicos.

Nesse sentido, o objetivo central deste sistema de ordenamento econômico consiste em encontrar um equilíbrio ótimo entre ambos os princípios. Para isso, estes objetivos sociopolíticos são desenvolvidos e aplicados à realidade econômica através da consecução dos princípios econômicos e estruturais que, como vimos, consistem, por um lado, nas medidas que sustentam uma economia de mercado, enquanto por outro, visam manter





a economia de mercado livre das deformações nas quais pode cair, deixando-a a serviço do todo da sociedade.

Por fim, devemos lembrar que a filosofia da ação prática na Economia Social de Mercado parte da convicção de que toda a ação de política do Estado sobre a economia deve ser de apoio, nunca de repressão, nem tampouco de desatenção, da atividade econômica no setor privado. Por isso, toda ação por parte de instituições estatais para promover e regular o setor privado na economia deve estar baseada em *políticas econômicas em conformidade* com os princípios do mercado. Além disso, a concepção da política econômica parte da distinção entre as medidas que se referem ao *ordenamento*, e estão relacionadas com o marco estrutural da economia e as medidas orientadas para os *processos*, isto é, à aplicação temporária e concreta dos princípios mencionados às circunstâncias de uma economia dada em um certo momento do tempo.

Uma *economia de bom desempenho* é aquela que produz convenientemente e de forma crescente bens e serviços para a população, e que os atribui de acordo com a contribuição de cada um para a produção, garantindo que todas as pessoas e grupos sociais tenham acesso aos bens necessários para uma vida digna e plena.

Portanto, uma economia saudável deve apresentar um *crescimento* em quantidade e qualidade de bens e serviços à disposição, o que exige produção e distribuição. Para que a economia seja produtiva, deve existir divisão do trabalho, isto é, mercados; e estes, para funcionar corretamente, precisam de uma moeda de valor estável e uso difundido, a denominada *estabilidade de preços*. Deve também gerar um nível de *emprego* correspondente à população; se assim não for, não estaria utilizando seus recursos *econômica* ou *racionalmente*, além de colocar em risco a justiça social. Da mesma forma, deve manter um equilíbrio ou balanço adequado em relação às outras economias do mundo, isto é, o chamado *equilíbrio do setor externo*. E finalmente, deve ser *sustentável*, zelando para que o uso dos recursos não renováveis seja racional, não só no presente, mas em relação às futuras gerações.



MARCELO F. RESICO

## II.1.2. Quais são os objetivos da política econômica?

Estas condições que fazem parte de uma economia de bom desempenho podem ser enumeradas na forma de *objetivos de política econômica* da seguinte forma:

- a. *Crescimento*
- b. *Justiça social*
- c. *Estabilidade do nível de preços*
- d. *Emprego*
- e. *Equilíbrio externo*
- f. *Proteção de recursos*

Em consonância com essa enumeração, o governo tem que orientar sua política econômica para garantir um alto nível de emprego, um nível de preços estável e um equilíbrio do setor externo, assim como um crescimento econômico contínuo e adequado. A consecução simultânea destes objetivos determina uma situação de equilíbrio ou ponderação entre os mesmos. Vejamos os quatro objetivos: estabilidade do nível de preços, alto nível de emprego, crescimento econômico constante e adequado e equilíbrio externo, às vezes denominados de *quadrado mágico*.

### a. Crescimento

O objetivo do crescimento consiste em proporcionar uma dotação de bens e serviços cada vez maior e melhor à população de uma determinada economia. Este conceito geralmente é verificado através da medição, muito simplificada ou aproximada da renda *per capita*. Isto implica em medir a renda através do Produto Interno Bruto (PIB) e dividi-la pela quantidade da população. A teoria econômica convencional costuma associar o crescimento principalmente ao investimento produtivo. Se uma economia investe mais, isto é, aumenta sua dotação de meios de produção, estará em melhores condições de incrementar a quantidade de bens e serviços produzidos.



## II.1. Objetivos e atores da política econômica

### Evolução do crescimento do PIB real

*Em dólares internacionais Geary-Khamis de 1990, média por década, entre 1951 e 2008*

	1951-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2008
Argentina	2,6%	4,7%	3,4%	-0,7%	4,4%	3,9%
Brasil	6,3%	5,6%	8,3%	2,9%	1,9%	3,4%
Chile	3,4%	4,9%	2,2%	3,6%	6,4%	4,2%
Colômbia	4,9%	5,0%	5,8%	3,4%	2,6%	4,2%
México	5,9%	6,6%	6,4%	2,2%	3,4%	2,9%
Peru	4,4%	6,2%	4,1%	0,0%	3,6%	5,6%
Uruguai	2,0%	1,5%	2,7%	1,1%	3,0%	3,2%
Venezuela	7,7%	4,0%	4,0%	-0,2%	2,4%	4,6%
Bolívia	0,1%	5,5%	4,6%	-0,2%	4,1%	3,7%
Costa Rica	7,1%	7,0%	6,3%	2,2%	5,0%	4,7%
Cuba	2,4%	1,9%	4,5%	1,8%	-1,6%	6,0%
Rep. Dominicana	5,9%	4,8%	7,4%	3,8%	4,4%	4,8%
Equador	4,7%	5,2%	7,1%	2,4%	1,9%	2,4%
El Salvador	4,8%	5,8%	4,4%	-1,0%	4,5%	2,8%
Guatemala	4,0%	5,2%	5,9%	1,0%	4,1%	3,7%
Haiti	1,6%	0,9%	4,4%	0,4%	-0,8%	0,6%
Honduras	3,6%	5,0%	5,3%	2,5%	2,7%	4,9%
Jamaica	9,3%	5,1%	1,1%	1,4%	1,0%	1,1%
Nicarágua	5,8%	7,0%	0,8%	-0,8%	4,2%	2,3%
Panamá	4,8%	7,9%	4,7%	1,9%	4,6%	3,7%
Paraguai	2,6%	4,0%	7,8%	4,0%	2,3%	3,3%
Porto Rico	5,2%	7,8%	5,0%	3,4%	3,8%	1,5%
T. y Tobago	8,3%	5,0%	5,1%	-1,2%	3,0%	6,8%
<b>América Latina</b>	<b>4,0%</b>	<b>5,0%</b>	<b>5,2%</b>	<b>1,7%</b>	<b>2,8%</b>	<b>3,5%</b>
Caribe	5,6%	5,6%	3,1%	1,4%	2,4%	3,2%
Alemanha	7,7%	4,6%	3,1%	1,8%	1,5%	1,4%
Europa	4,7%	5,0%	3,3%	2,2%	2,0%	2,1%
EUA & Canadá	3,7%	4,5%	3,3%	3,1%	3,1%	2,3%
China	7,2%	2,6%	6,0%	7,4%	6,9%	9,5%
Ásia	5,9%	5,9%	5,6%	4,9%	4,7%	6,3%
Total mundial	4,6%	5,0%	4,1%	3,1%	2,8%	4,3%

Fonte: elaboração própria com base nas séries históricas do GGDC (Angus Maddison, University of Groningen).



MARCELO F. RESICO

Mais recentemente, a teoria econômica, sem abandonar o postulado anterior, ampliou esta proposição, enfatizando o papel do conhecimento tecnológico e da tecnologia no processo de crescimento. No que tange à forma de aumentar o conhecimento tecnológico, foram desenvolvidas duas abordagens. Por um lado existem aqueles que o relacionam com o capital humano em geral, isto é, com as capacidades e aptidões incorporadas pela pessoa no processo produtivo. Por outro, existem aqueles que relacionam a capacidade tecnológica com a promoção e implementação da pesquisa e o desenvolvimento específicos.

A título de síntese, podemos afirmar então que uma política de crescimento orientada a longo prazo leva em consideração tanto os *elementos quantitativos*, como o volume de investimento e a formação de capital real, como os *elementos qualitativos* do promoção da acumulação de capital humano e a promoção das atividades de pesquisa.

## b. Justiça social

O sentido da *justiça social* como objetivo provém dos princípios de humanidade e bem-estar comum. Segundo eles, todos os membros da sociedade devem participar do bem-estar, bem como na criação, multiplicação e conservação da riqueza. Um dos postulados fundamentais da política econômica vigente nas economias de mercado com responsabilidade social é o objetivo de uma política de riqueza e de renda justa.

Na coordenação da economia de mercado, a justiça comutativa, isto é, a que se dá entre as entidades privadas, é uma norma de justiça que corresponde ao princípio de rendimento econômico. Além disso, a justiça de rendimento deve ser complementada pela *justiça de compensação*, porque a longo prazo, o progresso e o crescimento não são realizáveis em condições de um acentuado desequilíbrio social. Pelo contrário, o que se espera é que a compensação social permita liberar potencialidades econômicas. Consequentemente, para que os membros da sociedade, que por certas circunstâncias de vida não estão em condições de contribuir com um adequado



## II.1. Objetivos e atores da política econômica

rendimento, possam ter um nível de vida definido por consenso social como adequado, a *justiça de rendimento* é complementada pela *justiça de necessidade*.

Apesar da compensação social ser realizada, por exemplo, através da família e as organizações da sociedade civil, em última instância é uma responsabilidade do Estado, que exerce a *política redistributiva* de forma subsidiária. Os recursos necessários são financiados com as rendas públicas. Na medida em que o Estado realiza, através de políticas sociais, um certo grau de solidariedade, deve zelar para que a política de compensação social seja específica, medida e eficiente, para evitar ser contraproducente. Ao mesmo tempo, tenta de limitar os efeitos sociais não desejados deste tipo de instrumentos e isso pode ser alcançado potencializando as associações civis que citamos como encarregadas primárias destas ações.

### c. Estabilidade do nível de preços

Quando nos referimos à *estabilidade de preços*, por exemplo no contexto dos objetivos econômicos de um banco central, o foco não é a estabilidade de cada preço de uma economia, mas o nível geral dos mesmos. Como vimos, os preços individuais no mercado transmitem a informação a respeito da escassez relativa dos diferentes bens e, portanto, devem ser flexíveis em relação às mudanças na oferta e na demanda. Contudo, para que esta função possa ser efetiva, estes *preços relativos* não devem ser influenciados por fenômenos que afetam o nível geral dos preços, isto é, a cesta dos preços relevantes não deve estar sujeita a mudanças drásticas ou constantes por causas alheias à escassez.

Nesse sentido, existem dois fenômenos econômicos contraproducentes, que podem afetar negativamente o objetivo de manter estável o nível geral de preços. Por um lado, pode ocorrer um aumento permanente do nível geral de preços, a denominada *inflação*; ou, ao contrário, uma queda sustentada do nível geral de preços, a denominada *deflação*. Ambos os fenômenos afetam a capacidade do sistema de preços de proporcionar infor-

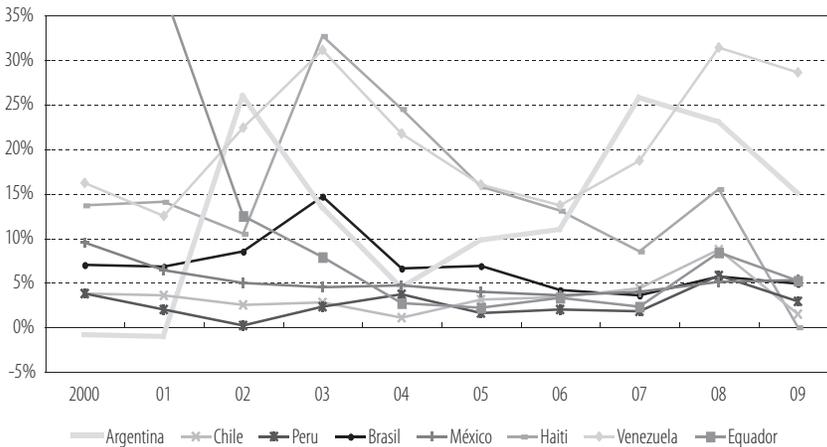


MARCELO F. RESICO

mações úteis e relevantes para a tomada de decisões econômicas. Deste ponto de vista, a estabilidade de preços significa o objetivo de evitar tanto a inflação como a deflação.

### Inflação anual em países selecionados

*Taxas de inflação média anual, entre 1999 e 2009*



Fonte: elaboração própria com base no BID e Consultora Buenos Aires City.

### d. Emprego

Um dos principais objetivos da política econômica é a criação de empregos, o que exige lutar contra o desemprego e o subemprego. Geralmente, a oferta excedente no mercado de trabalho é medida em função do *índice de desemprego*. O problema do *desemprego* tem consequências diretas e duradouras para a pessoa, como a deterioração de seu nível de vida, problemas psíquicos associados etc. Por outro lado, do ponto de vista estritamente econômico, tanto o desemprego como o subemprego implicam numa perda de rendimento e eficiência da economia como um todo, devido à existência de fatores de produção ociosos.

Apesar das medidas de política econômica aplicadas, as economias de mercado sempre mostram um certo nível de desemprego normal. Isto

## II.1. Objetivos e atores da política econômica

ocorre devido a que com a liberdade de emprego, uma certa parcela da população ativa muda periodicamente de trabalho. A concorrência também vai produzindo uma mudança econômica, através da qual permanentemente empresas eficientes ocupam o lugar das menos eficientes, motivo pelo qual os trabalhadores passam de umas para outras. Estes fenômenos estão incluídos no conceito de *desemprego friccional ou estrutural*.

### e. Equilíbrio externo

Atingir o equilíbrio externo de uma economia implica, por um lado, em ter um esquema de política econômica que não gere comportamentos dinâmicos que vão alterar de forma sistemática a *balança de pagamentos* (esquema que interrelaciona as contas de bens e serviços com as financeiras nas relações de uma economia com o resto do mundo), isto é, superávit ou déficit excessivos da mesma. Por outro lado, implica na neutralização ou atenuação, no seio da economia nacional, dos ciclos tanto reais como financeiros da economia global. Nesse sentido, tenta-se evitar que as medidas econômicas de um país, elaboradas para estabilizar a economia nacional, se vejam ameaçadas por perturbações externas.

Geralmente se faz alusão ao equilíbrio externo quando o saldo da *balança de conta corrente* (parte da balança de pagamentos que se refere a fluxos de bens e serviços) é compensado pelo saldo dos movimentos internacionais de capital. Contudo, segundo quais sejam os objetivos da política econômica, existe também a possibilidade de definir como objetivo o equilíbrio de outros componentes da balança de pagamentos. No sistema atual de livre circulação internacional de bens e serviços e tipos de câmbio flexíveis, acaba sendo difícil alcançar o objetivo do equilíbrio do setor externo, dado que a porcentagem de participação no PIB do setor externo é significativa na maioria dos países, tendo aumentado consideravelmente nos últimos tempos. Por esta razão se torna mais difícil atingir este objetivo mediante medidas econômicas nacionais e a cooperação internacional se torna indispensável.

MARCELO F. RESICO

## f. Proteção de recursos

As transformações nos processos de produção implicam sempre no uso dos bens ambientais. Estes processos vêm geralmente acompanhados de efeitos não desejados que contribuem para a poluição do *meio ambiente*. O mercado não pode resolver por si só os problemas do meio ambiente, porque os bens ambientais possuem características econômicas especiais: não têm dono, porque não há direitos de propriedade, não têm preço e todo uso gratuito leva sempre a uma super-exploração; além do seu uso não ser regulado pela sociedade. Os *efeitos externos* negativos sobre os bens ambientais são muito difíceis de contabilizar e atribuir, visto que, por não pertencerem a ninguém concretamente, mas ao conjunto da população, não existe um preço definido para o uso do meio ambiente.

Para evitar esta consequência, e dado que o mercado não pode fornecer estas informações, se fazem necessárias medidas institucionais por parte do Estado. Disso podemos deduzir a justificativa e função da ***política ambiental***. Interpretado em termos econômicos, o objetivo desta política seria atribuir custos àqueles que fazem uso ou contaminam os bens ambientais para que os efeitos externos negativos sejam assumidos pelos próprios poluidores. Este processo é denominado internalização.

### II.1.3. Conflitos de objetivos na política econômica

Numa economia composta por mercados, as decisões econômicas tomadas para resolver os conflitos de objetivos em geral ficam a critério das pessoas e as empresas. Trata-se da forma mais eficiente de levar em consideração os desejos e preferências das pessoas. Contudo, inclusive numa economia de mercado, algumas decisões precisam ser tomadas para a sociedade como um todo, por exemplo, quando toma-se a decisão de construir uma autoestrada ou de um aeroporto, quando se faz um aumento ou restrição da quantidade de dinheiro ou tantas outras decisões que precisam ser tomadas pelas diferentes instâncias da *política econômica*.

## II.1. Objetivos e atores da política econômica

Como vimos, a política econômica em busca de um bom desempenho da economia implica em alcançar vários objetivos simultaneamente. Pois bem, existem casos nos quais a busca de dois ou mais objetivos se apresenta como compatível e as ações concretas são reforçadas mutuamente. Quando isso acontece, fala-se da existência de *harmonia de objetivos*.

Muitas vezes, contudo, os diferentes objetivos da política econômica entram em conflito uns com os outros. Nesse caso, um dos objetivos só será alcançado na medida em que a consecução de outro for sacrificada ou limitada. Em última instância, todos os debates de política econômica contêm implicitamente estes **conflitos de objetivos**. Por exemplo, uma economia em crescimento geralmente pode gerar mais emprego. Contudo, o aumento de investimento, do poder aquisitivo e do consumo podem, nos casos de economias cujo aparato produtivo depender de *bens de capital e insumos importados*, ao mesmo tempo impor um aumento das importações que tenha uma repercussão negativa sobre o objetivo do equilíbrio externo.

Um crescimento econômico acelerado, sem os devidos regulamentos ambientais, pode por em risco a sustentabilidade dos recursos naturais e físicos e atentar posteriormente contra o crescimento econômico. Uma variante específica desta questão consiste no chamado *mal holandês*, que ocorre nos países que crescem baseados na exploração de algum recurso natural ou produto primário, sem considerar que estes recursos não são renováveis, ou só o são no médio e longo prazo.

Um dos conflitos de objetivos econômicos clássicos é o que se refere à contraposição entre a criação de emprego e a estabilidade de preços. Um postulado muito estudado na teoria econômica se refere à assim denominada *curva de Philips*. Segundo esta relação empírica, existe um compromisso ou *trade-off* entre desemprego e inflação. Se a política econômica tentar estabilizar os preços, reduz o nível de atividade econômica e isto tem um custo em termos do nível de emprego. Pelo contrário, se a política econômica estiver orientada a promover o nível de atividade, aumentando as possibilidades de emprego, a economia tenderá ao super-aquecimento e é gerada uma tensão que impulsiona o crescimento dos preços.

MARCELO F. RESICO

Como veremos mais adiante, esta contraposição não é necessária, mas fundamentalmente depende do *estágio do ciclo econômico* no qual a economia se encontra. Se a economia se encontrar num auge, é praticamente certo que uma política ativa, com a pretensão de impulsionar ainda mais o nível de atividade, acabará gerando um efeito inflacionário. Por outro lado, uma determinada dose de políticas na mesma direção pode ser um elemento positivo numa fase recessiva do ciclo econômico. Por outro lado, uma política de estabilização não é recomendável numa fase de recessão, sendo o mais apropriado numa economia em expansão, onde são reforçadas as tendências inflacionárias.

#### II.1.4. Atores da política econômica

Os principais atores da política econômica são as agências do Estado com a função direta e específica de realizá-la. Por outro lado, existem uma série de atores do setor privado e da sociedade civil que influenciam indiretamente o processo da geração da política econômica. Na elaboração e funcionamento da ordem econômica participam e se influenciam mutuamente: o Estado, que inclui a administração pública e os políticos em seus diversos níveis (nacional, estadual e local), as instituições autônomas (como o Banco Central, o órgão de defesa da concorrência, as superintendências, o órgão de defesa do consumidor etc.), os empresários (através das associações setoriais ou individualmente), os trabalhadores (representados pelos sindicatos ou agrupações semelhantes) e os grupos da sociedade civil (representando interesses parciais dos cidadãos agrupados em diversas associações).

No que tange à estrutura do Estado, cabe assinalar que na maioria dos países esta tem três níveis: federal, estadual e municipal, cada um com suas diferentes atribuições e concorrências. O Poder Executivo conta com o *Ministério de Economia* ou *da Fazenda* para a elaboração de estratégias econômicas. Contudo, parte das suas funções, especialmente as mais importantes, como a definição do Orçamento Público, costuma depender também da aprovação do Poder Legislativo.

## II.1. Objetivos e atores da política econômica

Outro organismo estatal importante para a política econômica é o *Banco Central*. Os bancos centrais operam segundo uma lei que rege sua operação e funções. Em geral, estas normas assumem como principal missão preservar o valor da moeda. Geralmente, esta entidade também está encarregada de supervisionar a atividade financeira e cambial.

São funções habituais dos bancos centrais vigiar o bom funcionamento do mercado financeiro e aplicar as leis que conferem estrutura à operação, atuar como agente financeiro do governo, concentrar e administrar suas reservas de ouro, divisas e outros ativos externos, promover o desenvolvimento e fortalecimento do mercado de capitais e executar a política cambial. Na formulação e execução da política monetária e financeira, geralmente é estipulada sua independência, e não está sujeito a ordens ou instruções do governo.

A missão das *entidades reguladoras* é executar e controlar, emulando as condições de mercados competitivos, os casos em que é definido um *serviço de utilidade pública* num mercado monopólico como a distribuição de energia elétrica, águas sanitárias ou redes de gás. Suas funções consistem em promover a melhor operação, confiabilidade, igualdade, livre acesso, não discriminação e uso generalizado dos serviços e instalações voltados para a prestação do serviço, protegendo adequadamente os direitos dos consumidores.

Os *sindicatos* são associações que representam os trabalhadores nas negociações com as empresas ou entidades empresariais, em relação às condições de trabalho e salário. Costumam também prover aos trabalhadores uma série de benefícios como assistência médica, treinamento profissional, recreação e lazer etc. As *câmaras de indústria e comércio* são entidades de direito público e representam os interesses da indústria e do comércio perante o Estado e os sindicatos. Suas organizações regionais reúnem empresas de portes variados. Em geral, as câmaras oferecem às suas empresas associadas uma ampla gama de serviços e informações, concebidos para incrementar a eficiência das suas estruturas internas e fortalecer sua operação no mercado.

MARCELO F. RESICO

Os **grupos de interesse ou lobbies** fazem parte das democracias contemporâneas e não é possível conceber uma sociedade industrial moderna sem a sua presença. São associações voluntárias de pessoas ou corporações, fundadas com a finalidade de influenciar os representantes políticos legítimos. Estes grupos tentam influenciar o processo estatal de decisão para atingir seus interesses especiais. Existem grupos de interesse de diferentes tipos e basicamente podem ser destacados os grupos interessados em obter um maior benefício e o crescente grupo de organizações sem fins lucrativos. Abrangem um amplo leque: os sindicatos, as associações profissionais e de empregadores, as federações industriais ou agrárias, as associações de contribuintes, os grupos ideológicos, sociopolíticos, ambientalistas etc.

Os **partidos políticos** são associações que agrupam pessoas da mesma vontade política, social, econômica e ideológica, interessadas em influenciar a vida política de um país. Os partidos tentam impor seus objetivos nas eleições, parlamentos e outras instâncias públicas. Nesse sentido, oferecem aos cidadãos a possibilidade de participar da formação da vontade democrática. Tanto quando governam, como quando fazem parte da oposição, sua influência é importante sobre a administração e o setor público da economia. Ao mesmo tempo, são afetados pelo ritmo da economia, visto que esta exerce um impacto fundamental na vida do cidadão.

As **organizações internacionais** são associações formadas por vários membros, para além das fronteiras nacionais, excluindo as empresas multinacionais. Entre suas principais funções estão a coordenação e a cooperação em diferentes áreas, bem como o estabelecimento de uma estrutura de diálogo entre os membros. Há organizações formadas por Estados, como no caso da Organização Mundial do Comércio (OMC), a União Europeia (UE) ou o Mercosul, e outras integradas por organismos não governamentais (como, por exemplo, a Cruz Vermelha, Amnesty Internacional, etc.). Dependendo das competências delegadas pelos membros, as organizações internacionais formadas por Estados têm efeitos significativos sobre sua soberania, sobre sua política econômica e outros aspectos. Algumas organizações internacionais como o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Interamericano de De-



## II.1. Objetivos e atores da política econômica

envolvimento (BID) etc. são particularmente importantes nos fluxos de capitais e financeiros.

### II.1.5. Papel das estatísticas públicas

Evidentemente, avaliar a consecução dos objetivos exige indicadores estatísticos eficazes, que possam servir de guia no processo da política econômica. Daí depreende-se o valor fundamental da qualidade e a transparência das *estatísticas públicas*. A necessidade de contar com indicadores confiáveis que garantam a continuidade e a compatibilidade das séries estatísticas é fundamental para sustentar a pesquisa em ciências sociais, para a adequada elaboração das políticas públicas e para garantir o direito cidadão ao acesso à informação pública.

A estatística oficial constitui uma base indispensável para a ação do Estado, para promover a transparência e eficiência dos mercados, e é um elemento do processo de formação da opinião pública. Cada pessoa tem o direito de acesso à informação pública de forma simples, transparente e confiável. As estatísticas públicas são, em geral, uma base sólida para alcançar consensos, além das discussões políticas e ideológicas que caracterizam as democracias modernas. Nesse sentido, são uma base insubstituível para promover a coesão social que, se não estivesse presente, causaria preconceitos de toda índole extremamente graves.

Por isso, acaba sendo eficaz que a discussão política seja desenvolvida com base num sistema uniforme de constatação dos fatos da realidade social e econômica. Por exemplo, os dados, como o salário atual, a taxa de inflação e a produtividade, utilizados pelos sindicatos, associações empresariais e governo para negociar os salários e soldos, dependem delas. Nesse sentido, deve existir um amplo *consenso* no que tange a manter o sistema oficial de estatísticas à margem da discussão política.

A estatística deve ser considerada uma fonte de *informação objetiva*. Portanto, os resultados da estatística não são objeto da política, mas sua condição prévia, aceita como tal. Só deve servir para fins de constatação



MARCELO F. RESICO

dos dados econômicos e sociais objetivos, porque à menor suspeita de uma interação entre a estatística oficial e a gestão de determinado governo, para citar um exemplo, seria intensamente questionada.

### II.1.6. Principais partes da política econômica

As principais políticas econômicas, que serão desenvolvidas intensamente nos próximos capítulos, são:

A **política monetária**, que abrange a operação do sistema monetário, o regime creditício e financeiro, a estrutura e supervisão do setor bancário e o mercado de capitais, e a relação com a política do sistema cambial.

A **política fiscal**, que aparece basicamente no Orçamento Público e inclui as receitas do Estado, a despesa pública, o endividamento público. Relacionada a esta política se encontra a questão da estrutura federal do sistema fiscal e a operação das empresas públicas, entre outras.

O somatório da política monetária e da política fiscal é denominado **política macroeconômica**, e desempenha um papel de destaque na elaboração de uma política anticíclica ou de conjuntura.

A **política de defesa da concorrência**, baseada nas leis contra as restrições à concorrência, abrange o controle do poder de mercado e a prevenção das práticas anticompetitivas, o regime de patentes, as subvenções e subsídios estatais etc.

A **política trabalhista** e do mercado de trabalho engloba o direito trabalhista, os direitos e responsabilidades das associações de patrões e empregados, a regulação do conflito trabalhista, a proteção trabalhista etc.

As **políticas sociais** fazem parte do sistema de pensões, os seguros de saúde, assistência social, seguro contra acidente, auxílio-desemprego, a política de habitação, de família, a política educativa e a política de formação e capacitação profissional, entre outras.

## II.1. Objetivos e atores da política econômica

A **política do meio ambiente** inclui a proteção do meio ambiente, a prevenção e luta contra a poluição, o marco para a *gestão do meio ambiente*, a proteção dos recursos etc.

A **política do sistema econômico internacional** compreende a organização da economia externa através da balança de pagamentos, a integração econômica internacional, as migrações internacionais, a cooperação para o desenvolvimento e as relações com os organismos internacionais.

### Palavras chave

Orientações da política econômica

Objetivos da política econômica: crescimento, justiça social, emprego, estabilidade de preços, equilíbrio externo, proteção de recursos

Conflitos de objetivos da política econômica

Atores da política econômica: órgãos do Estado, sindicatos, câmaras de indústria e comércio, grupos de interesse, partidos políticos, organizações internacionais

Coesão social

Estatísticas públicas

Política econômica: monetária, fiscal, macroeconômica, de defesa da concorrência, trabalhista, social, de meio ambiente, do sistema econômico internacional,

Sociedade civil



## II.2. Ciclos econômicos e política macroeconômica

### II.2.1. O fenômeno dos ciclos econômicos

Um dos principais fenômenos aos quais se encontra submetida a economia de mercado é a existência de ***ciclos econômicos***. Os ciclos ou *flutuações cíclicas* da atividade econômica podem ser definidos como as oscilações da atividade econômica que levam à expansão e à contração alternada da economia, na forma de eventos sucessivos. Isto implica em que o crescimento econômico não é um processo linear de incremento na quantidade de bens e serviços produzidos, mas no fato de se apresentarem épocas alternadas de auges e recessões.

O conceito de ciclo econômico se refere às *flutuações* periódicas da atividade econômica no contexto da tendência ao crescimento a longo prazo. O ciclo é a sucessão de períodos de expansão do crescimento do produto, seguidos de períodos de contração. O ciclo implica na alternância de períodos de rápido crescimento da produção (recuperação e prosperidade) e períodos de relativo estancamento ou declive (contração e recessão) ao longo do tempo. Estas flutuações são medidas geralmente em termos do Produto Interno Bruto de uma determinada economia. O processo de desenvolvi-

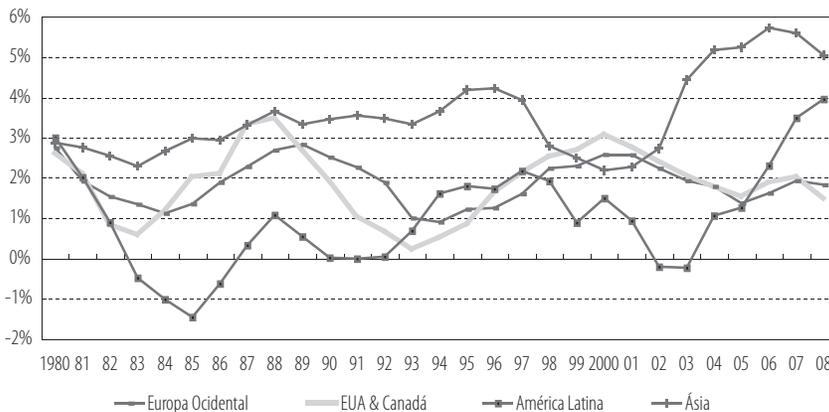




mento do ciclo econômico, em especial no curto prazo, também costuma ser denominado *conjuntura*.

### Crescimento do PIB real per capita

Em dólares internacionais Geary-Khamis de 1990, entre 1980 e 2008



Fonte: elaboração própria com base nas séries históricas do GGDC (Angus Maddison, University of Groningen).

Do ponto de vista mais preciso, o ciclo econômico e a conjuntura podem ser definidos a partir de quatro *pontos de vista* compatíveis entre si: 1) em primeiro lugar, e conforme foi apresentado anteriormente, por conjuntura entende-se a aceleração e desaceleração periódica das taxas de crescimento do Produto Interno Bruto; 2) uma segunda interpretação implica na sucessão de variações mais ou menos regulares em relação a uma linha reta de crescimento equilibrado, definida como a tendência estatística das taxas de crescimento; 3) em terceiro lugar, conjuntura se refere às diferenças estimadas entre a taxa de crescimento do produto potencial em relação à taxa de crescimento da demanda agregada da economia (ocorre um ano de recuperação se a taxa de crescimento potencial for inferior à taxa de crescimento da demanda; caso contrário, se o crescimento potencial superar o crescimento da demanda, a economia se encontra num ano recessão); 4) por fim, o ciclo econômico pode ser entendido como as variações do grau de ocupação do produto econômico potencial estimado.



MARCELO F. RESICO

A macroeconomia moderna oferece pouco apoio à ideia dos ciclos de períodos regulares. Contudo, para fins de classificação foram adotados os seguintes *tipos*: ciclos curtos ou de *Kitchin*: são ciclos de estoque com uma duração de 3-5 anos, não necessariamente registram uma crise no declínio; os ciclos de investimento fixo ou de *Juglar*: Apresentam uma duração de 7-11 anos, se distinguem pela presença de picos e crises cíclicas; o ciclo de investimento em infraestrutura ou de *Kuznets*: Apresenta uma duração aceita de 15-25 anos; o ciclo tecnológico de longo prazo ou de *Kondratieff*: costuma ser definido com uma duração de 45-60 anos. Entre os ciclos setoriais mais importantes estão o da indústria da construção, de 18 anos, em média, e o da agricultura, de 10 anos de duração, em média.

Podem ser identificadas quatro *fases do ciclo econômico*: a *expansão*, na qual ocorre um incremento na produção e nos preços, e caem as taxas de juros; a *crise*, que costuma começar pelos mercados de capitais e continuar com falências bancárias e empresariais; a *recessão*, na qual há uma queda nos preços e na atividade com um aumento do desemprego e das taxas de juros; e a *recuperação*, que começa quando ocorre recuperação das ações, graças às quedas nos preços e na renda.

Existe, contudo, uma discussão técnica ainda não resolvida no que tange a em que implica exatamente um decréscimo *sustentado* do PIB, que leva à *definição técnica da recessão*. Segundo alguns autores, a medida é dois trimestres; para outros é maior. De qualquer maneira, conceitualmente existe consenso em relação à recessão ser uma diminuição significativa da atividade que afeta o todo de uma economia, com duração de mais que alguns meses, normalmente evidenciada no PIB real, renda real, emprego, produção industrial e vendas no atacado e no varejo.

Do ponto de vista empírico, mais recentemente, a *pesquisa do ciclo econômico* vem se concentrando no estudo de padrões periódicos e regulares, assim como nas interações temporárias e causais nos agregados macroeconômicos (como consumo, investimento, despesa pública e impostos etc.). Especialmente a elaboração e o uso dos indicadores estatísticos previamente citados, paralelos e posteriores ao valor associado ou relacio-

## II.2. Ciclos econômicos e política macroeconômica

nado ao PIB (por exemplo, dados de estoques ou *stocks* comerciais, capacidade industrial utilizada, índice de desemprego) são utilizados para comprovar e, principalmente, antecipar a existência ou não de uma inter-relação regular entre diferentes indicadores macroeconômicos. Se a resposta for afirmativa, a interrelação com o conceito teórico de conjuntura pode ser aprofundada e este conceito pode ser utilizado para elaborar diagnósticos empíricos, previsões e recomendações para uma política macroeconômica efetiva.

Como exemplo de crise econômica com recessão, podemos dizer que a crise dos anos trinta (1930), que começou ligada à famosa *quinta-feira negra* da bolsa de Nova York, tenha sido talvez a crise econômica mais estudada. Mais recentemente, um fenômeno análogo, a queda das cotações do *Nasdaq* em março-abril de 2000, fechou, em março de 2001, um ciclo de expansão longo da economia dos Estados Unidos (a expansão se prolongou por 10 anos, a mais longa registrada na cronologia dos Estados Unidos) que começou em março de 1991. Atualmente, a crise das hipotecas levou a uma crise profunda, que alguns analistas estimam como análoga à de 1930.

Os ciclos mais recentes geralmente terminaram com a queda do investimento especulativo numa *bolha de confiança*, que acaba estourando, com os períodos de contração e estancamento refletidos num processo de purga das empresas ineficientes e uma mudança dos recursos dos destinos menos produtivos para os mais produtivos. Entre 1945 e 1990, contudo, os ciclos pareciam estar mais associados a elementos políticos como a política fiscal e monetária.

### II.2.2. Teoria do ciclo econômico

Além da classificação dos ciclos econômicos de médio e longo prazo que citamos acima, é importante a teoria geral da criação de ciclos de curto prazo, visto que influi fortemente sobre as políticas que podem ser aplicadas para amenizá-los ou evitá-los. As ***teorias dos ciclos econômicos***

MARCELO F. RESICO

tentam explicar a causalidade das variações entre os diferentes agregados macroeconômicos.

Existem duas teorias macroeconômicas predominantes do ciclo econômico. Por um lado, a **teoria keynesiana** ou perspectiva da demanda e, por outro, a **teoria monetarista** ou perspectiva da oferta. As duas teorias se diferenciam numa série de pressupostos fundamentais e, por conseguinte, nos seus principais instrumentos de política. O keynesianismo confia na política fiscal impulsionada pelo Estado, enquanto o monetarismo privilegia a política de controle da massa monetária pelo Banco Central, assim como dos incentivos inerentes ao mercado.

### II.2.3. Teoria keynesiana ou perspectiva da demanda

O **keynesianismo** é a concepção econômica que remete seu nome às teorias do economista *John Maynard Keynes* (1883-1946) e foi ampliado no marco do “pós-keynesianismo” ou a “Nova Macroeconomia Keynesiana”. A principal obra de Keynes, *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* (*The Geral Theory of Employment, Interest and Money*), de 1936, foi escrita sob o impacto da crise econômica mundial dos anos trinta. Para explicar o enfraquecimento da atividade econômica e o desemprego, Keynes desenvolveu um *modelo baseado na demanda*, capaz de proporcionar medidas econômicas destinadas a combater o desemprego.

Segundo Keynes, uma *demanda efetiva* fraca impede que as empresas possam vender seus produtos nas quantidades previstas nos mercados de bens. Devido à existência de rigidez dos preços (falta de mobilidade para baixo dos preços e salários), os ofertantes reagem diante de uma queda da demanda, reduzindo a demanda de mão de obra, o que por sua vez leva a uma redução do emprego. O resultado é a queda dos salários e da renda disponíveis nas famílias. Como consequência dos menores salários e rendas disponíveis, em nível macroeconômico há uma diminuição da renda nacional. Segundo a interrelação das variáveis macroeconômicas, no sistema keynesiano, o consumo depende exclusivamente da renda disponível,

## II.2. Ciclos econômicos e política macroeconômica

motivo pelo qual é gerada uma espiral de movimentos acumulativos descendentes. Uma renda nacional menor reduz a capacidade de compra das famílias e, por conseguinte, cai o consumo privado. Este processo só chega ao fim uma vez alcançado um equilíbrio geral provisório, caracterizado pelo desemprego e um baixo nível de demanda.

Um segundo elemento essencial do sistema de argumentação keynesiano está baseado no pressuposto de que as atividades econômicas privadas, e com elas a economia de mercado, tendem inerentemente à *instabilidade e ao desequilíbrio*. Os agentes econômicos não são indivíduos racionais, pois estão sujeitos a impulsos de confiança e desconfiança no futuro (*animal spirits*). A falta de segurança das expectativas influencia a demanda de bens de investimento e a posse de saldos monetários nas mãos dos agentes, com as consequentes oscilações. Ocorre então uma alternância de ciclos de otimismo e pessimismo, que perturbam um desenvolvimento harmônico e equilibrado da economia. Em épocas de depressão, os sujeitos econômicos guardam para si a liquidez injetada na economia graças à redução dos juros e ao aumento da massa monetária, ao invés de destiná-la à compra de bens de investimento ou ao consumo (“armadilha de liquidez”). Portanto, a política monetária dos bancos centrais pode perder seu efeito estimulador das atividades econômicas reais. Nesse caso, ocorre uma interferência no circuito macroeconômico, que desencadeia desequilíbrios recorrentes.

A importância da demanda, a tendência à instabilidade da economia de mercado, assim como a ineficácia da política monetária numa fase de recessão econômica, ou no ponto mais baixo do ciclo econômico, sustentam a recomendação principal da política keynesiana no que tange à necessidade de uma *política fiscal anticíclica*. Isto implica na aplicação de uma estabilização da conjuntura mediante atividades desenvolvidas pelo Estado. Nas fases de recessão, o Estado pode aplicar uma política de despesas e investimentos públicos expansivos com endividamento (*deficit spending*). Esta medida, se sustenta, gera uma reativação da demanda e da atividade econômica, que beneficia tanto o lucro empresarial, como a geração de empregos.

MARCELO F. RESICO

As *experiências* realizadas após a crise de 30 e na etapa do segundo pós-guerra confirmam a opinião segundo a qual, numa economia de mercado, o Estado pode moderar o maior desemprego gerado periodicamente, e em situações excepcionais é obrigado a fazê-lo. Durante os anos oitenta e noventa, a política de fortalecimento da demanda preconizada pelo keynesianismo foi substituída por uma política baseada na oferta, que confia mais na política monetária, nas medidas anti-inflacionárias e na atividade privada. Com a crise da economia global atual, aparentemente ocorrerá um retorno a alguns dos postulados do keynesianismo para reverter os piores efeitos da crise atual.

#### II.2.4. Monetarismo ou perspectiva da oferta

O monetarismo surgiu a partir da década de 1950, como movimento de ideias que reagia diante do chamado keynesianismo. Seu principal representante foi o vencedor do Prêmio Nobel Milton Friedman (1912-2006), da Universidade de Chicago. O núcleo central do *monetarismo* consistia no fenômeno de inflação ascendente e sustentada, experimentado pelas economias em nível mundial nos anos sessenta e setenta, que havia sido causado pela expansão monetária e o déficit dos orçamentos públicos que impulsionavam a teoria baseada nas recomendações do keynesianismo.

Ao contrário do que pensava Keynes, segundo os monetaristas, a evolução da *massa monetária* (cédulas bancárias, moedas e depósitos à vista dos bancos) é o melhor indicador para saber se a política monetária é de expansão ou contração, isto é, inflacionária ou deflacionária. A taxa de juros, especialmente a taxa de juros a longo prazo, no entanto, é um indicador pouco adequado, porque não só reflete a política monetária, como também as expectativas de inflação e rentabilidade, a política fiscal e outros fatores.

Segundo o monetarismo, o Banco Central tem a capacidade de manobrar a massa monetária de uma forma muito precisa. Para evitar que a po-

## II.2. Ciclos econômicos e política macroeconômica

lítica monetária possa desestabilizar o crescimento econômico e o emprego, a massa monetária deve crescer de forma constante a uma taxa anunciada antecipadamente. Para evitar a desestabilização do nível de preços pela política monetária, o crescimento da massa monetária – isto é, a oferta monetária do Banco Central e do sistema bancário comercial – deve corresponder à taxa de incremento da *demanda monetária real a longo prazo*, ou seja, ao crescimento do potencial produtivo da economia.

As modificações na expansão da massa monetária exercem impacto apenas sobre o crescimento econômico e o emprego, quando não são previstas pelos agentes do mercado. Inclusive nesse caso, os efeitos são transitórios. Quando o nível de preços sofre adaptação permanente, o crescimento econômico retoma a via do longo prazo. Em geral, os agentes do mercado preveem as mudanças da taxa de expansão da massa monetária, porque conhecem os padrões normais de comportamento do Banco Central e podem prever sua política (têm *expectativas racionais*).

Nesta concepção, da mesma forma que os preços, os salários se adaptam à política monetária. Por isso, mesmo numa expansão inesperada da massa monetária, não consegue reduzir o desemprego de forma permanente. As causas estruturais do desemprego não podem ser eliminadas por uma política monetária inflacionária. Nesse sentido, a política monetária não pode reduzir o desemprego médio a longo prazo, só pode redistribuí-lo no tempo de uma maneira diferente.

O monetarismo confia na capacidade de *equilíbrio e autorregulação* dos mercados, teoria que está baseada no comportamento racional dos agentes econômicos. Dadas estas premissas, uma política monetária errática e um nível de preços instável geram incerteza entre os agentes do mercado e isso afeta a produtividade macroeconômica e reduz a renda nacional. Por isso, o monetarismo proporcionou uma série de recomendações de política econômica inspiradas na redução da intervenção do Estado sobre os mercados, denominada *economia da oferta*.

MARCELO F. RESICO

## II.2.5. Política anticíclica ou macroeconômica na Economia Social de Mercado

Desde a Grande Depressão, a atenuação do ciclo através de uma **política anticíclica** é um dos objetivos da política econômica, dado que os períodos de estancamento são tão perniciosos, principalmente para aqueles que perdem seus trabalhos. Desde então, para evitar as oscilações violentas do ciclo econômico, foi desenvolvida nas economias de mercado modernas a denominada política anticíclica ou política macroeconômica. Esta política está voltada a atenuar, na medida do possível, as oscilações do ciclo com seus efeitos prejudiciais. As ferramentas da política anticíclica são as políticas monetária e fiscal.

O objetivo principal é estabilizar os indicadores macroeconômicos, cujas variações excessivas são consideradas uma ameaça para o bem-estar e para a paz social, como o nível de atividade, consumo e investimento, o emprego etc. Os **instrumentos de política fiscal ou monetária** a serem empregados para atingir os objetivos dependem do estágio do ciclo e das circunstâncias, e podem ser aplicados com certa discricionariedade, sempre dentro do marco legal existente.

A aplicação de uma política de estabilização do ciclo econômico permite ao Estado aumentar a despesa pública para aumentar a demanda macroeconômica ou, mediante um sistema tributário habilmente elaborado, reduzir a carga tributária dos cidadãos nos *períodos recessivos ou depressivos*. Os instrumentos de que dispõe o Banco Central para apoiar a recuperação encontram seu eixo na política monetária expansiva, que se expressa através da diminuição das taxas de juros de referência, a realização de operações de mercado aberto ou a variação da reserva legal. Durante os *períodos expansivos*, quando o aumento da demanda macroeconômica produz tensões inflacionárias, a recomendação é inversa, conter a despesa pública, aumentar os impostos e a taxa de juros de referência.

Os **estabilizadores automáticos** funcionam como uma ferramenta para evitar as flutuações do nível de atividade, sem que o governo precise recor-

## II.2. Ciclos econômicos e política macroeconômica

rer a uma política explícita. Por exemplo: o déficit fiscal tende a aumentar quando começa a recessão, porque ocorre uma queda da arrecadação tributária, que depende do nível de atividade, enquanto a despesa permanece constante. Pagamentos de transferências como o seguro-desemprego aumentam durante as recessões para ajudar o número crescente de desempregados. As importações caem, reduzindo o déficit de balança de pagamentos e mantendo o consumo dos bens locais em maior proporção. Em geral, recomenda-se não confiar nos estabilizadores automáticos mais do que para o curto prazo.

### **Palavras chave**

Ciclos econômicos

Conjuntura

Teorias dos ciclos econômicos

Keynesianismo

Monetarismo

Política anticíclica na ESM

Instrumentos de política fiscal

Instrumentos de política monetária

Estabilizadores automáticos

## II.3. Dinheiro e política monetária

### II.3.1. Dinheiro e ordem monetária

Como vimos anteriormente, a economia de mercado moderna requer *dinheiro* para que os indivíduos, os grupos e as empresas possam realizar suas transações econômicas de forma conveniente. O uso do dinheiro reduz os custos inerentes à troca de bens, ou seja, os custos de realizar as transações, e permite, por isso, um grau de *divisão do trabalho* mais elevado, que gera maior bem-estar. Como veremos, para que o dinheiro possa cumprir as funções requeridas, deve ter certas qualidades, e uma moeda sadia implica adicionalmente, se ver livre de problemas monetários, como a inflação e a deflação, que analisaremos posteriormente.

A *ordem monetária* ou *constituição monetária* abrange as regras fundamentais do sistema monetário de um país ou zona monetária. Segundo a Economia Social de Mercado, os elementos chave da ordem monetária são: 1) obrigação legal do Banco Central de orientar sua política monetária, voltada para o objetivo primordial da estabilidade de preços; 2) independência do mesmo em relação às instruções do governo e de outras instituições (incluindo o Poder Legislativo); 3) impossibilidade de remover os membros da diretoria, órgão responsável pelas

decisões de política monetária, até o final do seu mandato; 4) estrita limitação do financiamento pelo Banco Central dos déficits do orçamento público.

### II.3.2. Funções e qualidades do dinheiro

As principais *funções do dinheiro* são servir como meio de troca no mercado e também como reserva de valor ou unidade de poupança. Em primeiro lugar, as transações do mercado precisam de um *meio de troca*, dado que o escambo implica em certas dificuldades, como a coincidência de necessidades recíprocas e a dificuldade de dividir em partes equivalentes alguns bens ou serviços. Por esta razão, historicamente foram desenvolvidas moedas, isto é, intermediários para a troca que, mediante seu valor constante e sua divisibilidade, permitem tornar as duas partes da troca independentes (ou seja, não trocar bem por bem, mas bem por dinheiro e com o dinheiro obter o bem desejado).

Foi assim como no princípio foram utilizados alguns bens com estas características, como os cereais, a sal e, posteriormente, os metais. O ouro, particularmente, foi utilizado como moeda ou como base da mesma até bem pouco tempo atrás. Em 1973, os Estados Unidos saíram do *padrão câmbio-ouro*, sendo a última moeda conversível em ouro. A partir de então, todas as moedas são *dinheiro papel* ou fiduciário. Como veremos mais adiante, o fato deste tipo de moeda conservar seu valor e suas propriedades depende de uma série de elementos, porém, em última instância, é atribuição do Banco Central.

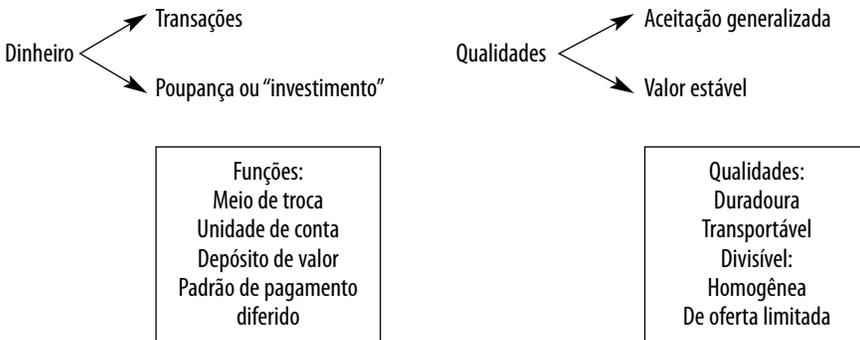
Por outro lado, a moeda, dado que é uma *reserva de valor*, uma vez que é necessário que mantenha o mesmo, no mínimo através da duração da troca, também se transformou num meio para conservar a poupança no tempo. A poupança social nas economias pré-modernas era realizada em grande parte em espécie, na forma de grãos e outros bens. Nas economias modernas, uma parte da poupança é conservada em moeda e outra em ativos financeiros.

MARCELO F. RESICO

Outras *funções derivadas* a partir das duas principais que citamos são, entre outras: servir como *unidade de conta* e *padrão de pagamento diferido*. A primeira é derivada da troca e da necessidade de estabelecer um *preço*, isto é, se faz necessária uma unidade para medir os preços, e esta é o valor unitário da moeda. Por outro lado, como padrão de pagamento diferido, a moeda permite realizar transações através do tempo, ou seja, não necessariamente estas são concretizadas na mesma hora.

As *principais qualidades* que o dinheiro deve ter para realizar estas diversas funções, com bastante evidência, são: a aceitação generalizada e um valor estável. A *aceitação generalizada* é necessária, posto que, do contrário, se existissem muitos tipos de moedas, haveria dificuldades e restrições para realizar as trocas. A ampla aceitação de uma moeda faz com que as trocas possam fluir mais convenientemente e se expandir, com os benefícios que isto acarreta.

### Dinheiro: funções e qualidades



Por outro lado, a outra qualidade essencial que uma moeda deve possuir para cumprir as funções de meio de troca e de depósito de valor, é que, precisamente, seu *valor* seja *estável*. Se este não for o caso de alguma

### II.3. Dinheiro e política monetária

moeda em particular, os agentes da economia reduziriam sua confiança na capacidade da moeda e tentariam substituí-la por outra. Por exemplo, a história inflacionária da economia de vários países da região fez com que em certa época as pessoas deixassem de utilizar a moeda local para a poupança, limitando seu uso à sua função de meio de troca. Neste caso, se fazia necessária outra moeda de poupança, em dólar ou outra divisa. Este fenômeno não se limitou ao nosso país, mas se repete em diversos países emergentes ou em vias de desenvolvimento, cujas instituições monetárias e de política monetária não oferecem garantia suficiente do valor da moeda local.

*Outras qualidades* que a moeda deve possuir são durabilidade, facilidade de ser transportável, divisibilidade, homogeneidade e oferta limitada. A moeda não é algo estável em si, mas, como vimos, está sujeita a mudanças nas suas formas ao longo da sua evolução no tempo. Hoje em dia somos testemunhas de inovações que vêm levando, na prática, ao desenvolvimento do *dinheiro virtual*. Os adventos de cartões de crédito para efetuar compras, os depósitos bancários, com seus cartões para serem utilizados em caixas automáticos etc. estão revolucionando a forma como fazemos uso do dinheiro.

#### II.3.3. Estabilidade do valor do dinheiro: Inflação e deflação

Para o dinheiro conservar as propriedades que o tornam útil e servir para cumprir as funções para as quais foi criado, deve possuir um *valor estável* no tempo. A inflação, e mais ainda a hiperinflação, causam sua depreciação ou, inclusive, desaparecimento. Por conseguinte, uma boa ordem monetária está baseada em normas que permitem exercer um adequado controle sobre a circulação monetária numa economia nacional ou uma *zona monetária*, para preservar a *estabilidade do nível de preços*.

Os dois fenômenos monetários que prejudicam a estabilidade do valor do dinheiro são a inflação e a deflação. A **inflação** pode ser definida, em primeira instância, como o aumento persistente e significativo do nível

MARCELO F. RESICO

geral de preços. A **deflação**, por sua vez, pode ser definida, pelo contrário, como a redução persistente e significativa do nível geral de preços.

Um primeiro esclarecimento da definição tem a ver com o conceito de nível geral de preços. Uma variação significativa e persistente de um preço, ou de um grupo limitado de preços da economia, não constitui nem inflação, nem deflação (seja aquele que consiste num aumento ou diminuição), mas uma mudança de *preços relativos*. Ou seja, um bem ou um grupo de bens que tenham se tornado relativamente mais escassos ou abundantes, no contexto da economia e, portanto, seu preço relativo em comparação aos demais bens tenha aumentado ou diminuído. Pelo contrário, tanto a inflação como a deflação, implicam num aumento ou diminuição do **nível geral dos preços**, isto é, de um índice de preços que represente a média dos preços de uma economia.

Por outro lado, nestas definições é importante a caracterização, tanto do aumento como da diminuição, como *persistente e significativo*. A importância da *persistência* está relacionada com a sistematização, que leva à identificação do fenômeno. No que tange à *significatividade*, está relacionada com as medições do nível geral de preços.

Nos sistemas monetários atuais, baseados em *cédulas de circulação legal*, já não existe uma vinculação com um padrão metálico com valor intrínseco como o ouro ou a prata. Por um lado, isto permite reduzir os custos da criação monetária segundo critérios macroeconômicos; porém por outro, incrementa o risco de abuso por uma expansão desmesurada da massa circulante por motivos políticos. Este risco é mais forte ainda se o Banco Central depender de instruções do governo.

Em geral, um crescimento rápido demais da massa monetária com relação ao crescimento dos bens e serviços gera **inflação** e, no caso oposto, um crescimento lento demais da mesma com relação ao crescimento dos bens e serviços pode induzir uma **deflação**. Existem numerosos estudos teóricos e empíricos que confirmam a validade desta relação a longo prazo.

## Índices de preços

A medida mais utilizada para quantificar o nível geral dos preços é o ***Índice de preços ao consumidor***. Este índice mede a evolução dos preços dos bens e serviços consumidos pelos domicílios numa determinada área. O conjunto de bens e serviços cujos preços são recopilados para o cálculo constituem a cesta do índice.

Também existe o denominado *Índice de preços ao varejo*, o qual mede a evolução dos preços dos produtos de origem nacional e importada oferecidos no mercado interno. Os preços observados incluem impostos internos e outros gravames embutidos no preço. Este índice é o mais utilizado para medir os preços do varejo. O *Índice do custo de construção* mede as variações mensais sofridas pelo custo da construção privada de edifícios destinados à habitação numa determinada área. No cálculo do custo não são incluídos o valor de compra do terreno, os direitos de construção, os honorários profissionais, as despesas de administração, os impostos, nem as despesas financeiras. O benefício da empresa construtora também não é levado em consideração.

Na Europa, o *índice de preços ao consumidor* pode ser definido como a média aritmética ponderada dos índices harmonizados de preços ao consumidor dos Estados membros. A *Harmonização* se refere, principalmente, aos procedimentos e métodos de cálculo e não tanto aos padrões nacionais de consumo. Se for observada, por exemplo, uma mudança dos padrões de consumo, sem que a cesta básica seja adaptada imediatamente, o valor informativo atual do índice de preços é reduzido. Outro problema surge com as mudanças na qualidade.

## Efeitos negativos da inflação

A inflação pode gerar vários *efeitos negativos de redistribuição*. A teoria desenvolveu a esse respeito a hipótese do atraso sobre os salários e as transferências do Estado aos indivíduos. Se a renda salarial das pessoas

MARCELO F. RESICO

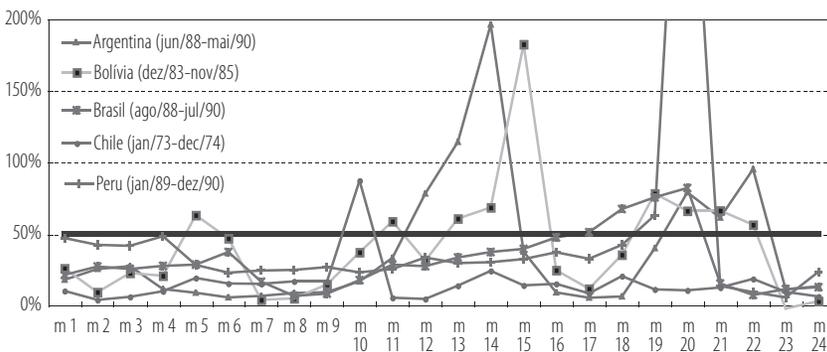
empregadas ou as transferências estatais, como pensões, assistência social, subsídio para moradia, ou salário família aumentam a um ritmo mais lento do que o nível de preços, ocorre uma piora da situação real destes grupos de pessoas.

Por outro lado, a *hipótese do credor-devedor* sustenta que a inflação transforma os credores em perdedores, porque as dívidas a serem cobradas, fixadas nominalmente, perdem valor, ao passo que os devedores saem ganhando com a inflação. Esta é também a razão pela qual os governos podem ter interesse em avaliar a inflação.

Além disso, se num passo seguinte for observada uma economia aberta, com um sistema de tipos de trocas fixas em relação aos parceiros comerciais, a inflação (mais alta em nível nacional) reduz a *competitividade* internacional dos preços dos ofertantes nacionais. As exportações nacionais começam a perder posições, enquanto as importações aumentam. A conseguinte diminuição da demanda tem, paralelamente, um efeito negativo sobre o emprego nacional.

### Hiperinflações latino-americanas

*Taxa de inflação mensal, 24 meses*



Fonte: elaboração própria com base na CEPAL, BID, Banco Central do Chile e BCRP.

A ideia de que a inflação favorece o emprego e o crescimento, baseada nos fundamentos teóricos da *curva de Phillips*, no melhor dos casos é verificada somente no curto prazo. Contudo, a médio e longo prazo, os efeitos

### II.3. Dinheiro e política monetária

positivos de emprego não podem ser obtidos na presença de inflação. Não demora muito para os trabalhadores começarem a reivindicar salários corrigidos pela inflação esperada, que limitarão os efeitos positivos de curto prazo sobre o emprego.

#### Efeitos negativos da deflação

Os efeitos de um processo deflacionário são ainda mais negativos, e ocorrem quando uma economia entra num período recessivo ou numa *depressão econômica*. Nesse contexto, a demanda agregada da economia cai, as empresas não atingem suas expectativas de vendas e, portanto, ficam com seus *stocks* de produção acumulados.

A primeira reação é diminuir as margens de lucro e baixar os preços, o que leva o nível geral de preços a cair, porém se a demanda continuar fraca, as empresas começam a restringir a produção, e conseqüentemente acontece uma *subutilização* do stock de capital e *desemprego*. Tanto a subutilização do capital, como o desemprego implicam em recursos ociosos e uma perda de eficácia da economia. Além disso, o desemprego implica, do ponto de vista humano e social, num mal grave, que deve ser atacado com todos os meios da política econômica.

#### II.3.4. Ordem monetária e sistemas de tipo de câmbio

Os *sistemas de tipos de câmbio* são sistemas para a compra e venda entre sinais monetários diferentes, isto é, de diferentes países. Estes sistemas podem ser classificados em duas categorias opostas: os *tipos de câmbio flexíveis ou variáveis* e os *tipos de câmbio fixo*. A flexibilidade total implica em que os bancos centrais não intervêm diretamente no processo de formação de preços no mercado através da compra e venda de divisas. Neste caso, os tipos de câmbio podem ser formados livremente, conforme a oferta e a demanda. Fala-se de um sistema de tipos de câmbio fixo quando os bancos centrais mantêm um nível constante, mediante a com-

MARCELO F. RESICO

pra e venda de divisas ou quando os tipos de câmbio tiverem sido fixados legalmente pelas autoridades políticas.

Entre ambas as extremidades existem sistemas cambiais intermediários, denominados de *flutuação com intervenção ou flutuação suja*. A flutuação com intervenção significa que os bancos centrais intervêm no mercado de divisas influenciando desta forma o tipo de câmbio. No caso de *tipos de câmbio fixos com faixa de flutuação*, é fixada uma paridade entre duas moedas, porém é permitido o desvio para cima ou para baixo, dentro da margem da faixa, com determinada paridade (por exemplo,  $\pm 2,25\%$ ). No momento em que o tipo de câmbio alcança o limite superior ou inferior da faixa, o Banco Central obrigatoriamente intervém. Também pode intervir antecipadamente.

Diz-se que se trata de um sistema de tipos de câmbio com *flexibilidade gradativa* quando a paridade fixada – com ou sem faixa – é adaptada periodicamente a outro nível devido a novas condições do mercado de divisas (desvalorização/revalorização). Outro sistema muito parecido é o denominado *crawling peg*, regime de desvalorização progressiva e controlada de uma moeda – geralmente anunciada – em, por exemplo, 1% ao mês, com a finalidade de ajustar o tipo de câmbio às alterações da inflação.

Uma combinação de tipos de câmbio fixo e flexível existe no caso da *flutuação em bloco (blockfloating)*, na qual vários países estabelecem um tipo de câmbio fixo comum a todos, enquanto dentro do bloco praticam um tipo de câmbio variável diante de terceiras moedas (*serpente monetária*). A flexibilidade do tipo de câmbio do bloco pode também ser restrita a uma determinada largura da faixa.

A vinculação mais rígida é a *caixa de conversão (currency board)*, na qual o Banco Central do país que decide vincular sua moeda para controlar a massa monetária nacional usa suas reservas em função de uma moeda usada como *âncora*. Se um país administra, oficialmente ou não, duas moedas paralelas como meio de pagamento, e se os tipos de câmbio das duas moedas forem flexíveis entre si, trata-se de um *sistema de moedas concorrentes*.

### II.3.5. O Banco Central e a política monetária

O *Banco Central* é a instituição estatal cujo papel consiste em zelar pela estabilidade do valor da moeda e o adequado funcionamento do sistema financeiro. Os bancos centrais são os organismos encarregados de levar adiante a *política monetária* dos países. Fornecem o dinheiro para a economia e presidem o sistema bancário. O objetivo mais importante de um Banco Central é garantir a estabilidade de preços na sua área monetária. Assegurando o poder aquisitivo da população, o Banco Central contribui para um crescimento permanente e adequado, e um alto nível de emprego.

Os estudos empíricos demonstram que existe uma relação positiva entre a *independência* do Banco Central das instruções políticas e a estabilidade monetária. Em geral, os bancos centrais autônomos têm taxas inflacionárias menores do que aquelas apresentadas por países cujos bancos centrais recebem instruções do governo, sem que por esse motivo as taxas de crescimento sejam mais baixas. Por outro lado, a independência do Banco Central é apenas uma das condições necessárias para atingir a estabilidade do nível de preços.

Uma das missões fundamentais que a maioria dos bancos centrais desempenha é criar, através do marco normativo adequado, as condições necessárias para desenvolver e fortalecer a *estabilidade financeira*. Um sistema financeiro estável, dinâmico, eficiente e transparente é condição indispensável para incentivar a poupança, desenvolver o mercado de crédito e lançar as bases do desenvolvimento econômico.

São também funções da maior parte dos bancos centrais:

- Regular a quantidade de dinheiro e observar a evolução do crédito na economia.
- Vigiar o bom funcionamento do mercado financeiro e aplicar as normas relacionadas.

MARCELO F. RESICO

- Atuar como agente financeiro do Estado nacional e depositário e agente do país perante instituições monetárias, bancárias e financeiras internacionais.
- Concentrar e administrar suas reservas de ouro, divisas e outros ativos externos.
- Estimular o desenvolvimento e fortalecimento do mercado de capitais.
- Executar a política cambial.

Os bancos centrais em geral são governados por uma *Diretoria* composta pelo presidente, vice-presidente e os membros de seu conselho, que deverão ter idoneidade monetária, bancária ou legal comprovada relacionada à área financeira. Os membros da Diretoria são indicados pelo Poder Executivo, com anuência do Legislativo. Seus mandatos têm uma duração tal que, se for estabelecida uma normativa adequada, minimiza o risco de influência do resto dos funcionários políticos do governo.

### Instrumentos da política monetária

A principal ferramenta da política monetária é lidar com a oferta de dinheiro da economia através do Banco Central. O principal conceito para lidar com a oferta de dinheiro na economia é a *base monetária*. A base monetária é o dinheiro em espécie nas mãos do público, de bancos comerciais e de outras instituições de depósitos, mais os depósitos das instituições financeiras no Banco Central. O acompanhamento desta variável permite ter uma ideia da liquidez existente no sistema e estimar o nível de inflação.

Adicionalmente, o Banco Central, através das diversas linhas de crédito estabelecidas com os outros bancos, administra a taxa de juros denominada *de referência* para o sistema financeiro. Uma das principais taxas é a denominada *taxa de desconto*. Esta é a taxa de juros que o Banco Central impõe aos empréstimos concedidos aos bancos comerciais.

## II.3. Dinheiro e política monetária

Outro mecanismo de controle da base monetária são as *operações de mercado aberto*. Estas são operações que ocorrem quando o Banco Central compra ou vende títulos do Estado nos mercados financeiros, com a finalidade de ampliar ou restringir a base monetária. A venda de títulos públicos supõe uma drenagem de liquidez, posto que os indivíduos ficam com os títulos e o Banco Central, com o dinheiro. Do contrário, a compra de títulos de dívida pública incrementaria a liquidez existente no sistema.

### II.3.6. Funcionamento do setor bancário

Os bancos, e com eles o *sistema bancário* em geral, têm como missão principal reorientar as poupanças de uma economia, daqueles agentes que a fazem na forma de depósitos nos bancos, para aqueles agentes que a solicitam, através da demanda de crédito.

Em toda economia existem agentes cuja renda é superior aos gastos e geram poupança. Estes agentes precisam guardar sua poupança em lugar seguro, que possa proporcionar a possibilidade de uso no momento necessário; são os aqueles que constituem *depósitos* nos bancos. Por outro lado, existem agentes que têm um plano para um novo negócio, porém não possuem os recursos financeiros para levá-lo adiante, ou têm circunstancialmente gastos maiores do que sua renda; estes dois grupos são potenciais demandantes de financiamento aos bancos na forma de empréstimos ou *créditos*.

Contudo, os bancos não podem emprestar na forma de crédito todo o dinheiro recebido na forma de depósitos, visto que alguns dos depositantes, regularmente e por diversas razões, retiram sua poupança na forma de depósitos. Para esta eventualidade, os bancos retiram da quantia total da sua capacidade de empréstimo, uma *reserva*, com a qual cobrem essas retiradas regulares. Desta situação é possível depreender que: depósitos = empréstimos + reservas ou, o que equivale a: empréstimos = depósitos - reservas. A relação entre reservas e depósitos é denominada *reserva legal*.

MARCELO F. RESICO

$$\text{Reserva legal} = \frac{\text{reservas}}{\text{depósitos}}$$

Pois bem, os bancos cobram uma taxa de juros dos prestatários, uma vez que assumem um custo de oportunidade por não realizar com esse dinheiro outro negócio; esta é a denominada *taxa de juros ativa*. Por outro lado, os mesmos bancos pagam aos poupadores que efetuam depósitos uma *taxa de juros passiva* pelo custo de oportunidade de uso do dinheiro. A diferença entre a taxa de juros ativa e a passiva é denominada *spread* e exerce um impacto direto sobre os benefícios obtidos pelos bancos.

$$\text{Taxa de interesse ativa} - \text{Taxa de interesse passiva} = \text{spread}$$

O conceito de *taxa de juros* admite numerosas definições, as quais variam segundo o contexto no qual é utilizado. Ao mesmo tempo, na prática, são observadas múltiplas taxas de juros, motivo pelo qual acaba sendo difícil determinar uma única taxa de juros relevante para todas as transações econômicas.

Em termos gerais, a taxa de juros, expressa em porcentagem, representa o *custo de oportunidade* da utilização de uma quantia de dinheiro. Nesse sentido, a taxa de juros é o preço do dinheiro, o qual se deve pagar/cobrar por pegá-lo emprestado/cedê-lo em empréstimo. Então, o possuidor de uma quantia de dinheiro desejará obter a máxima rentabilidade possível para o seu capital, conforme as oportunidades de investimento do mesmo.

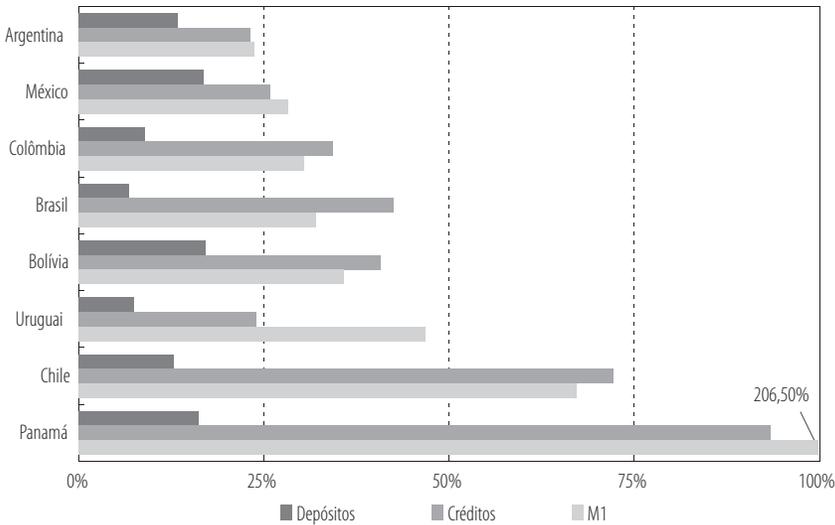
Outra distinção importante está relacionada com a diferença entre taxas nominais e taxas reais. A *taxa de juros nominal* se refere ao retorno da poupança em termos da quantidade de dinheiro obtida no futuro para uma dada quantia de poupança atual. A *taxa de juros real* mede o retorno da poupança em termos do volume de bens que poderão ser adquiridos no futuro com uma determinada quantia de poupança atual, mais o acumulado dos juros recebidos no período. A fórmula simplificada para obter a taxa de juros real implícita na nominal seria:

## II.3. Dinheiro e política monetária

Taxa de juros real  $\approx$  Taxa de juros nominal – Taxa de inflação

## Indicadores monetários selecionados

Em porcentagem do PIB, média anual, ano 2009



Fonte: elaboração própria com base no BID.

Outros conceitos importantes no funcionamento dos bancos são os conceitos de liquidez, solvência e rentabilidade. A *liquidez* é definida como a capacidade para honrar as obrigações num momento determinado e de maneira imediata (depende da disponibilidade dos ativos); a *solvência* tem a ver com a capacidade de pagamento e esta é derivada de um coeficiente elevado de reservas e uma quantidade baixa de dívidas incobráveis; e a *rentabilidade* está associada à relação entre o volume de créditos pela taxa de juros ativa menos o volume de depósitos pela taxa de juros passiva.

Por lei, a margem de ação do sistema bancário, bem como das seguradoras, é muito mais limitada do que a de outros setores da economia. Estes *regulamentos* são justificados pela vulnerabilidade especial do sistema bancário perante uma eventual *perda de confiança*. Deve-se assinalar que, especialmente os poupadores, com poucos conhecimentos econômicos e pe-

MARCELO F. RESICO

quenas quantias poupadas, tendem a retirar seus fundos ao menor rumor sobre eventuais dificuldades econômicas de uma entidade de crédito. Consequentemente, poderia ocorrer uma *corrida aos bancos*, que afetaria a liquidez do banco em questão. Isso obrigaria o banco a solicitar mais fundos de outros bancos e geraria sucessivamente dificuldades para outras entidades do sistema financeiro (*efeito dominó*). Finalmente, poderia acontecer uma crise de todo o sistema com o resultado de dificuldades no fluxo de créditos para a economia.

O processo de tornar a lançar no mercado uma porcentagem de poupança que numa economia carente de bancos deixaria de estar em circulação e agora volta ao mercado através do processo da criação de crédito é denominado ***multiplicador bancário***. Este processo é também chamado *criação secundária* de dinheiro, posto que a produção ou *criação primária* está a cargo do Banco Central, principal responsável por regular a oferta monetária da economia. A criação secundária está relacionada com a capacidade dos bancos de voltar a fazer circular o dinheiro que teria ficado em depósitos através do crédito, o qual por sua vez depende basicamente do volume de depósitos e da reserva legal.

É assim como a quantidade de dinheiro na economia está relacionada tanto com a criação primária pelo Banco Central, quanto com o efeito multiplicador ou criação secundária realizada pelos bancos comerciais. A *base monetária*, que é igual às cédulas e moedas em circulação mais as reservas legais dos bancos, dá conta dos dois processos na geração da oferta de dinheiro da economia.

Existe uma *classificação de agregados monetários* geralmente utilizada, que enumera as diferentes formas que podem adquirir os meios de financiamento numa economia moderna. É o denominado M1, que está composto pela soma das cédulas e moedas mais os depósitos à vista nos bancos. O M2 acrescenta ao M1 as poupanças. O M3 inclui o M2, mais os depósitos a prazos fixos. E assim sucessivamente, à medida que vão sendo acrescentados títulos de dívida ou outros títulos de renda fixa e variável, é possível continuar enumerando.

### II.3.7. Mercados de capitais

Em princípio existem dois tipos de *bolsas de comércio*. Em primeiro lugar estão aquelas nas quais ocorre uma troca entre bens homogêneos e padronizados (chamados *commodities*, como cereais, metais, petróleo etc.); em segundo lugar estão as bolsas nas quais são negociados *títulos valores* ou *instrumentos financeiros*. Estas últimas também são denominadas *mercados financeiros*. Neles se encontram aqueles que permitem captar capital e são denominados *mercados de capitais*, aqueles que permitem transferir e administrar risco no mercado de derivados e aqueles que estão dedicados a negociar diferentes moedas no mercado de divisas.

Efetivamente, em primeiro lugar, um *mercado de capitais* é ponto de encontro entre dois grupos de agentes, as empresas ou o Estado (em seus diversos níveis) e os poupadores. As empresas ou o Estado precisam de financiamento para alcançar seus objetivos; uma das formas de consegui-lo é recorrer à Bolsa e vender ativos financeiros (ações, títulos de dívida, obrigações etc.). Por outro lado, os poupadores (tanto institucionais como particulares) desejam obter rentabilidade e, entre as muitas alternativas de investimento existentes, podem decidir comprar os produtos oferecidos nestes mercados.

Do *ponto de vista econômico*, a função do mercado de capitais consiste em coordenar os diferentes planos de investimento e financiamento dos agentes econômicos. Trata-se, por um lado, de dirigir o capital para as atividades mais produtivas e, por outro lado, de realizar o financiamento de investimentos reais, com os recursos financeiros disponíveis. Adicionalmente, quando as bolsas funcionam corretamente, diversificam e compensam os riscos, e tendem a nivelar as diferenças de informação entre os participantes do mercado.

Alguns mercados continuam utilizando *recintos físicos* onde as operações são realizadas através de representantes que negociam com viva voz. O outro tipo de operação, mais recente, consiste em *sistemas virtuais*, compostos por uma rede de computadores que comercializam de forma eletrô-

MARCELO F. RESICO

nica. Geralmente operam através de profissionais dos mercados que executam as ordens de compra ou venda.

Os ativos podem ser oferecidos e negociados no mercado primário ou no mercado secundário. O *mercado primário* é aquele no qual o ativo é emitido pela primeira vez e troca de mãos entre o emissor e o comprador (por exemplo, uma oferta pública de venda, no caso de renda variável, emissão de títulos de dívida, no caso de renda fixa). O *mercado secundário* é aquele onde são negociados os ativos que já foram emitidos previamente.

Nos mercados de capitais podem ser negociados dois tipos principais de ativos. Por um lado, os ***instrumentos de renda fixa***, como os títulos de dívida pública e privada; por outro, os ***instrumentos de renda variável***, nos quais são negociadas as ações das empresas. Os mercados de capitais são afetados pelas forças de oferta e demanda.

Um *título de dívida* ou *título de obrigação* é uma promessa, feita por um prestatário, de pagar ao prestamista uma certa quantia, denominada principal, numa data especificada, mais uma certa quantia de juros, durante o período intermediário. Os títulos de dívida são emitidos pelo setor público (títulos públicos) ou privado (obrigações negociáveis). Os tipos de juros dos títulos de dívida emitidos pelos diferentes prestatários refletem o diferente risco de incobrabilidade.

Quando uma empresa é cotada em bolsa, suas *ações* podem ser negociadas no mercado e os compradores e vendedores determinam seu preço. Dado que uma ação é uma parte proporcional do capital social de uma empresa, aquele que a adquire passa a ser coproprietário de referida empresa. As ações são um produto de *renda variável*, dado que o capital investido nelas só tem renda, se a empresa distribui *dividendos*. O dividendo é o direito de participação nos benefícios gerados pelas ações e varia na medida do benefício obtido e distribuído pela empresa.

O resultado de multiplicar o preço de uma ação pelo número de ações existentes equivale ao valor bursátil ou *capitalização* de uma empresa, que é um critério muito útil para determinar o valor real da empresa. Nos mer-

### II.3. Dinheiro e política monetária

cados de capitais são geradas listas das ações oferecidas. Os *índices* de cada mercado de capitais refletem os movimentos dos preços nesse mercado.<sup>5</sup> A determinação do preço das ações das empresas supõe, em última instância, a valoração que o mercado faz das expectativas das empresas cotadas.

Existe uma correlação, em geral, entre um mercado acionário em alta e uma *economia em crescimento*. A cotação em alta de um mercado de capitais indica, em certa medida, o bom desempenho de uma economia. Por um lado, são um indicador de maiores investimentos por parte das empresas; por outro, indicam que os indivíduos estão vendo suas poupanças crescerem e aumentar seu bem-estar econômico. Os bancos centrais fazem um acompanhamento do desempenho dos mercados de capitais, por esta razão e por serem importantes como parte da estabilidade financeira de uma economia.

Os mercados de capitais, por estarem relacionados com o investimento e o estado futuro da economia e das empresas, estão sujeitos a certo grau de incerteza, que gera riscos específicos. Por esse motivo, a oferta e a demanda das ações estão determinadas fortemente pelas expectativas de desempenho futuro. Estas expectativas são altamente voláteis e ao mesmo tempo estão relacionadas entre si, motivo pelo qual podem gerar certos efeitos de psicologia de massa, que afetam fortemente o funcionamento, os preços e os resultados. Este tipo de comportamentos pode levar à existência das denominadas *bolhas especulativas*, durante as quais costuma surgir um otimismo exagerado e ilusório, denominado euforia, sobre o valor futuro de uma ação ou um grupo delas, que posteriormente pode não ser confirmado e ocorre, assim, o efeito contrário: o pessimismo e a queda

---

5 Alguns dos índices bursáteis mais importantes em nível mundial são o Dow Jones de EEUU e o Euronext da Europa. Na América Latina, alguns dos mais importantes são o Ibovespa, índice do mercado bursátil de São Paulo, Brasil; o Merval, índice do mercado bursátil de Buenos Aires, Argentina; o Lima Geral, índice geral da bolsa de valores de Lima (IGBVL), Peru; o IPSA, índice de preços seletivo de ações da bolsa do Chile; o IPC, índice de preços e cotações da Bolsa Mexicana de Valores; o IBC, índice bursátil de Caracas, Venezuela etc.

MARCELO F. RESICO

abrupta das cotações. Estes comportamentos, quando abrangem um conjunto de ações, ou inclusive um conjunto de bolsas, afetam fortemente a *estabilidade das economias*.

### **Palavras chave**

Ordem monetária

Dinheiro

Funções do dinheiro

Nível geral de preços

Preços relativos

Inflação

Deflação

Índices de preços

Sistemas de tipos de câmbio

Banco Central

Instrumentos de política monetária

Sistema bancário

Multiplicador bancário

Mercados de capitais

Instrumentos de renda fixa e variável

## II.4. Finanças públicas e política fiscal

### II.4.1. Constituição financeira

Denomina-se *constituição financeira* o conjunto de normas que contém as diretrizes para uma adequada coordenação das funções do *setor público*. Como vimos, na Economia Social de Mercado o Estado assume uma série de funções, seja como provedor de serviços públicos ou como regulador. A constituição financeira inclui todas as normas que têm a ver com a renda, os gastos e o endividamento público que o Estado realiza para poder cumprir as referidas funções.

Basicamente, a *constituição financeira* tem como objetivo assegurar que o cumprimento das funções corresponda às preferências dos cidadãos e permita alcançar a eficiência econômica na sua atividade. Adicionalmente, deve se manter preservada a solidariedade da comunidade. Uma primeira explicitação destes critérios é feita com a intenção de alcançar a estabilidade econômica e compensar as diferenças de capacidade econômica das diversas entidades territoriais.

Na Economia Social de Mercado, o Estado tem que assumir certas *funções de interesse público*, que não podem ser cumpridas satisfatoriamente pelo mercado. Os mercados acabam não sendo eficazes quando

MARCELO F. RESICO

ocorrem as denominadas *falhas de mercado*, como por exemplo as *externalidades*, os *bens públicos*, as *assimetrias de informação* e as grandes *economias de escala*. Por outro lado, a provisão estatal ou voluntária deste tipo de bens está sujeita a outro tipo de ineficiências.

Particularmente, os *bens públicos* têm como característica serem *não rivais* e de *consumo não excludente*, motivo pelo qual os mercados tenderiam a provê-los de forma deficiente. Esta situação se dá, por exemplo, em relação às despesas que se destinam a sustentar o governo e a administração pública; também no caso dos outros serviços públicos, como por exemplo, a proteção para a segurança interna e externa, o sistema judiciário etc.

Dadas as funções assumidas pelo Estado na sociedade moderna, e em especial a provisão de serviços públicos, uma série de recursos são distribuídos, incluídos no conceito de *despesa pública*. Para poder fazer frente a esses gastos, o Estado dispõe de uma série de *recursos ou receitas públicas*, a maioria das quais provém da arrecadação de impostos. Tanto as despesas como as receitas do Estado fazem parte do *Orçamento público ou nacional*.

Uma vez estabelecida a conveniência de uma determinada função estatal (*competência de decisão*), é necessário estabelecer posteriormente o nível mais apropriado para provê-la (*competência de execução*). Também se faz necessário considerar que o cumprimento das tarefas ocasiona despesas que exigem um financiamento correspondente (*competência de despesas*). Além disso, é importante definir qual entidade territorial decidirá a forma de obter a receita correspondente e qual entidade territorial assumirá a responsabilidade de arrecadar as receitas correspondentes (*competência administrativa*). Finalmente, cabe definir qual entidade territorial disporá sobre a utilização da receita obtida (*competência sobre a utilização dos recursos*).

## II.4.2. Orçamento Nacional

A Ação econômica do Estado se reflete de forma quantitativa no *orçamento público*. O orçamento público é um documento contábil e finan-

#### II.4. Finanças públicas e política fiscal

ceiro, onde são expressas as estimativas de receita que o Estado espera receber durante um exercício, assim como também a estimativa das despesas que espera ter dentro desse mesmo período. Nesse sentido, se faz necessário um plano organizacional da operação do Estado, em termos monetários, com uma função econômica, política e técnica.

O orçamento é um dos principais mecanismos de que dispõem a sociedade e o Estado para assegurar a *transparência e o controle dos atos públicos*. Não só é regido por um conceito econômico de eficiência, como também implica numa hierarquia de prioridades ou necessidades públicas. Para definir as linhas gerais de seus projetos de despesas e sua forma de financiamento, o governo apresenta uma radiografia da situação do setor público e, paralelamente, determina a escala de valores que será utilizada para desempenhar suas funções. Nos países democráticos, tanto os impostos quanto as despesas públicas são decididas pelos representantes eleitos pelos cidadãos e refletem as valorações sociais e a cultura dos mesmos.

O orçamento é um documento *ex ante*, isto é, elaborado antes que as coisas aconteçam. Por esse motivo, pertence ao âmbito das projeções econômicas; ali são antecipadas as políticas fiscais que o governo espera realizar durante um exercício. Metodologicamente, existe uma diferença substancial à hora de expressar os números previstos; uma vez que desta forma as despesas são *fixadas*, a receita é *estimada*.

A política orçamentária tem como funções o desenvolvimento e o uso das receitas e despesas estatais para alcançar determinados objetivos. Entre estes objetivos podemos citar: o *objetivo fiscal*, isto é, a transferência das receitas necessárias para financiar as funções do Estado; o *objetivo da atribuição eficiente*, isto é, a correção da estrutura de produção resultante do mercado; e o *objetivo redistributivo*, isto é, a modificação da distribuição da renda e dos ativos.

Os principais componentes do orçamento público são as receitas e as despesas. Segundo o tipo de *recursos*, estes são classificados como receita corrente, renda de capital, enquanto do ponto de vista econômico também podem ser classificadas como receita de *fontes financeiras*. As *receitas cor-*

MARCELO F. RESICO

*rentes* são aquelas que o Estado obtém, derivadas das suas atividades normais de funcionamento. Exemplos de receitas correntes são os impostos e as transferências recebidas. As *receitas de capital* são aquelas oriundas da alteração na composição do patrimônio público, sendo que sua obtenção provoca uma descapitalização do Estado (exemplos: venda de ativos físicos e financeiros, recuperação de empréstimos etc.).

As *despesas do governo* são também classificadas em correntes e de capital. As *despesas correntes* são as despesas que precisam ser realizadas para o funcionamento normal do Estado. Exemplos de despesas correntes: a despesa com pessoal, o pagamento de juros da dívida pública, os benefícios previdenciários, as transferências correntes, os bens de consumo etc. Por outro lado, as *despesas de capital* são as despesas que incrementam a capacidade produtiva do país, o setor público e o setor privado. Exemplos: investimento real, investimento financeiro, transferências de capital etc.

Os recursos de *fontes financeiras* são constituídos fundamentalmente pelo endividamento público e os empréstimos. Os primeiros são recursos provenientes da emissão de títulos, títulos de dívida e contratação de empréstimos obtidos em conformidade com as normas legislativas ou delegadas. Os empréstimos são recursos provenientes de prestações a curto e longo prazo do setor privado, público e externo.

A *regra* mais clara para o orçamento consiste em maximizar o bem-estar social, mediante a provisão de bens e serviços públicos, minimizando o custo de provê-los, o que implica em utilizar a forma de arrecadação de receitas menos distorcida possível. Na prática, a formulação do orçamento é muito mais complexa.

A maior parte dos governos calcula seu *orçamento em base caixa*, isto é, contabiliza as receitas quando estas são arrecadadas e as despesas quando são realizadas. Alguns contabilizam os pagamentos futuros, como os de previdência social, dívida pública. Este método é denominado *acumulado*, uma vez que as obrigações são contabilizadas quando são conhecidas, ou seja, antes que o pagamento seja efetivado.

### II.4.3. Receitas do Estado

Os impostos são *contribuições obrigatórias* dos cidadãos que não geram nenhum direito de contraprestação específica direta do Estado. O objetivo principal dos impostos é cobrir as despesas públicas. Nesse sentido, servem para financiar serviços e benefícios cujos custos não podem ser atribuídos e cobrados individualmente aos cidadãos (como, por exemplo, a segurança interna e externa), ou não são cobrados por razões políticas (por exemplo: bens meritórios, como a educação básica e superior).

Contudo, também podem ter outras finalidades, como incentivar ou desestimular a produção de determinados bens (incrementando seu preço e, conseqüentemente, fazendo com que haja uma retração da quantidade demandada), ou modificar a distribuição da renda (fazendo, por exemplo, com que os setores com maior renda façam uma contribuição proporcionalmente maior). Isto significa que o sistema fiscal tende a se basear em qualidades relacionadas principalmente à capacidade contributiva do cidadão, denominada *princípio de capacidade contributiva*. Além disso, a quantidade e a estrutura da carga fiscal é de grande importância para os cidadãos, dado que deduzida a primeira da renda pessoal bruta, determina a renda disponível real.

Do ponto de vista da distribuição, os impostos podem ser classificados em progressivos, regressivos ou proporcionais. Um imposto *progressivo* é aquele no qual a taxa efetiva do imposto aumenta à medida que a base de cálculo tributável aumenta. Com o *regressivo* acontece o contrário: à medida que a base de cálculo tributável aumenta, a taxa efetiva do imposto diminui. No caso do *proporcional*, a relação se mantém constante.

No que tange às formas, são cobrados tributos na forma de *imposto sobre o lucro* ou imposto às atividades lucrativas das empresas. Além disso, à medida em que é gerada renda pessoal (salários, juros), esta é submetida à tributação, por exemplo, na forma do *imposto de renda das pessoas físicas* e imposto sobre os dividendos ou imposto sobre os juros acumulados. Não apenas a obtenção de renda é tributada, como também o consumo reali-

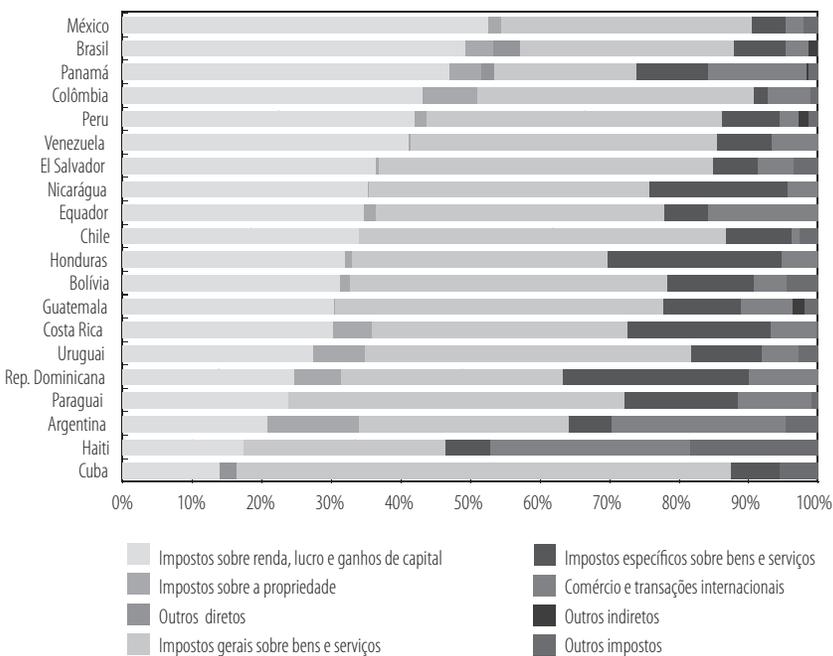
MARCELO F. RESICO

zado com a mesma, mediante um imposto geral sobre o consumo, *imposto ao valor agregado*, e uma série de impostos indiretos específicos (*imposto sobre os combustíveis etc.*).

Além dos impostos, são cobradas *taxas e contribuições* relacionadas com o uso voluntário ou obrigatório de prestações estatais específicas. Quando se tratar de um uso individual com uma vantagem pessoal direta, o pagamento é realizado na forma de direitos. Estes direitos são cobrados, por exemplo, pelo uso de determinados serviços públicos (por exemplo, os pedágios nas estradas), serviços administrativos (exemplo: direitos judiciais ou de registro civil), assim como a título de transferência/aluguel de determinados direitos de uso (exemplo: direitos de concessão ou royalties).

### Receitas tributárias por conceito

Receitas tributárias do governo central, como porcentagem do total, ano 2009



Fonte: elaboração própria com base na CEPAL e no BID.

## II.4. Finanças públicas e política fiscal

Os impostos geram sempre certa *distorção da atividade econômica*, a qual deve ser medida e reduzida ao mínimo pela política tributária. Num mercado perfeitamente competitivo é possível medir o custo de eficiência produzido pelo estabelecimento de um imposto, uma vez que serão realizadas menos transações e os indivíduos receberão benefícios menores decorrentes da troca do que na situação inicial. A maior parte da carga tributária geradora da tributação será compensada pelo fator menos flexível envolvido. A *teoria da tributação ótima* estuda como reduzir a carga de ineficiência gerada por um determinado sistema tributário.

Algumas *recomendações* para uma **política fiscal** e orçamentária a partir da perspectiva da Economia Social de Mercado implica em que nas áreas em que forem necessárias reformas tributárias, estas devam beneficiar o trabalho e o capital, melhorar as condições de investimento e simplificar o sistema tributário. Devem ampliar a base tributável e reduzir as taxas tributárias máximas, visto que estes elementos constituem critérios fundamentais para as decisões dos investidores nacionais e estrangeiros.

Para a aceitação de uma *reforma tributária* e de despesas são especialmente importantes a participação e a conscientização. Os grupos de interesse mais importantes (associações empresariais, federações sindicais etc.) deveriam ser convidados a participar desde o começo dos grupos de estudo e comissões encarregadas de elaborar o programa de reforma, e os resultados deveriam ser explicados de forma simples ao público em geral.

### II.4.4. Despesa pública

A **despesa pública** realizada pelo Estado para seu funcionamento e prover os cidadãos pode ser dividida em: bens e serviços, transferências e investimento. Existem uma série de bens que o Estado está em melhores condições de oferecer do que as entidades privadas. Este é o caso da defesa, segurança e determinados *serviços públicos*, que são oferecidos em condições monopolísticas.

MARCELO F. RESICO

**Evolução do gasto público e o resultado primário**

Como percentual do PIB, média por década

	Resultado primário		Gasto público	
	1990-1999	2000-2009	1990-1999	2000-2009
Argentina	1,0%	2,3%	23,1%	25,0%
Bahamas	1,3%	0,3%	19,9%	18,4%
Barbados	2,6%	1,6%	32,7%	36,9%
Belize		-1,2%	28,1%	30,9%
Bolívia	-0,2%	-0,9%	34,5%	37,4%
Brasil	1,4%	3,1%	37,0%	39,3%
Chile	3,4%	3,0%	20,3%	20,9%
Colômbia	2,3%	2,1%	27,0%	31,6%
Costa Rica	0,5%	1,6%	15,3%	15,6%
Rep. Dominicana	1,2%	0,7%	11,2%	15,4%
Equador	3,1%	3,4%	24,3%	27,5%
El Salvador	-0,1%	0,1%	18,1%	18,5%
Guatemala	-0,2%	-0,5%	10,1%	14,0%
Guiana	5,9%	-3,2%	47,7%	48,1%
Haiti	-0,4%	-1,2%	9,6%	11,1%
Honduras		-2,2%	18,9%	20,5%
Jamaica	6,9%	7,9%	23,0%	30,5%
México	3,6%	1,9%	21,5%	22,1%
Nicarágua	0,2%	-0,3%	18,4%	23,3%
Panamá	2,6%	2,8%	25,5%	25,5%
Paraguai	0,2%	0,9%	18,4%	29,0%
Peru	0,8%	1,4%	19,1%	18,1%
Suriname	-3,2%	0,0%	33,1%	30,1%
Trinidad e Tobago	4,1%	5,1%	27,5%	25,8%
Uruguai	-1,5%	1,7%	29,7%	29,3%
Venezuela	2,0%	3,0%	27,5%	33,1%

Fonte: elaboração própria com base na CEPAL e na OECD.

## II.4. Finanças públicas e política fiscal

A *despesa de investimento* está constituída pelos edifícios, móveis, equipamentos informáticos etc. que o Estado compra, porque precisa deles para desenvolver suas atividades normalmente. Geralmente, é dada uma importância macroeconômica maior a essas despesas. Contudo, deve-se assinalar que o uso dos investimentos costuma gerar determinadas despesas consuntivas recorrentes. Juntamente com essas despesas, o Estado também incorre em *despesas de consumo* (denominadas despesas correntes), cujo principal lançamento são as despesas com pessoal. Cabe destacar que quando o setor público realiza uma compra de bens e serviços, gera uma demanda direta à capacidade produtiva da nação.

Finalmente, o Estado incorre em *despesas de transferências*, isto é, pagamentos pelos quais aqueles que os recebem não dão em contraprestação nenhum bem ou serviço. Exemplos típicos são: despesas de previdência social, subsídios para a velhice e desemprego ou o salário-família, conforme o número de filhos. Os pagamentos de transferências não representam uma demanda direta do setor público à capacidade produtiva da nação.

Em *nível regional*, a despesa pública geralmente abrange as despesas efetuadas pelo governo nacional ou federal (que inclui a administração central, os organismos descentralizados e as instituições de previdência social), os governos provinciais ou estaduais e os governos municipais.

### Classificação da despesa pública

Apesar da classificação das despesas ser uma convenção geralmente aceita, existem algumas diferenças pontuais entre os diferentes países. Com a intenção de manter uma coerência metodológica, utilizamos a classificação da despesa pública com cinco finalidades, cada uma delas com suas funções e programas específicos:

- Administração governamental
- Serviços de defesa e segurança
- Serviços sociais

MARCELO F. RESICO

- Serviços econômicos
- Serviços da dívida pública

A administração governamental se refere a todas as ações realizadas pelo Estado destinadas à administração do governo. Os serviços de defesa e segurança abrangem as ações que correspondem à defesa nacional contra ameaças externas e à manutenção da ordem pública. Os serviços sociais abrangem as áreas de saúde, educação, trabalho, assistência e promoção social, assim como os fundos destinados ao pagamento de aposentadorias e pensões. Os serviços econômicos incluem as ações destinadas à formulação de políticas para facilitar a produção de bens e serviços necessários ao desenvolvimento econômico. Os serviços da dívida pública englobam os fundos que se destinam ao pagamento de empréstimos e créditos contraídos pela Nação.

Como veremos na seção que se refere à política fiscal, a despesa pública teme um *efeito macroeconômico*. Sabe-se que os recursos estatais desembolsados para a aquisição de bens se refletem diretamente sobre a demanda agregada da economia. Além disso, a despesa pública pode também estar orientada para a oferta, por exemplo quando se trata de despesas para a educação ou atribuição de recursos de incentivo à pesquisa.

Em comparação à receita, as despesas públicas são consideradas um instrumento mais eficaz e flexível para o *combate à pobreza* e a consecução de *objetivos sociais*. Entre os instrumentos mais importantes, temos principalmente os programas públicos de criação de emprego, subvenções, transferência de bens e serviços públicos, garantia do abastecimento de alimentos e prestações diretas em dinheiro.

#### **II.4.5. O resultado fiscal e seu financiamento**

O financiamento do Estado pode ser feito através dos impostos ou de endividamento, ou da venda de ativos. Dependendo de como o governo é

#### II.4. Finanças públicas e política fiscal

financiado, poderá haver efeitos significativos sobre a distribuição da renda e da riqueza ou da eficiência dos mercados.

A partir da relação entre as receitas e os gastos públicos, poderão ser definidas três situações básicas. Se os gastos forem iguais às receitas públicas, o fisco se encontra numa situação de *equilíbrio fiscal*. Se as receitas forem superiores aos gastos, ocorre um *superávit fiscal*; e se acontecer o inverso, haverá uma situação de *déficit fiscal*.

O déficit ou superávit fiscal – segundo a definição convencional – mede a diferença entre os gastos totais do governo, incluindo o pagamento de juros, porém excluindo os pagamentos de amortização sobre o acervo da dívida pública, e as receitas totais, inclusive as receitas não tributárias e as doações, porém excluídos os empréstimos. O *déficit ou superávit primário* é a diferença entre as referidas receitas e gastos, porém sem levar em consideração os gastos com o pagamento de juros da dívida.

O acúmulo de déficit é igual à *dívida pública*, exceto se forem vendidos ativos, o que implica numa transferência da carga fiscal para o futuro. Os Estados podem, da mesma forma que outras entidades individuais ou jurídicas, pegar crédito, emitir títulos de dívida ou realizar investimentos financeiros. A *dívida pública* é dívida contraída em dinheiro por qualquer nível do Estado, seja municipal, provincial ou estadual e nacional ou federal. Os governos geralmente se endividam, negociando títulos, como os títulos de dívida do governo. O setor público compete nos mercados de crédito com a demanda privada de créditos.

A *dívida*, bem administrada, provê uma ferramenta para atenuar a pressão tributária de forma intertemporal. Contudo, o déficit e o acúmulo de dívida podem limitar as opções de um governo que as recebe de administrações anteriores. Ainda assim, existem objetivos não fiscais como o *objetivo de estabilidade e crescimento*, no qual os recursos são destinados a agir de forma anticíclica, possibilitando gastar mais em períodos recessivos e pagar nos períodos expansivos.

MARCELO F. RESICO

O *objetivo da distribuição intergeracional das cargas* implica em que as despesas de investimento do Estado (por exemplo, em infraestrutura), cuja utilização por parte dos cidadãos se estende por um período longo, deveriam ser financiados com créditos. Desta forma, as gerações futuras, beneficiárias das despesas de investimento do presente, assumem a carga com seus impostos futuros.

Além disso, o endividamento público pode ter um *objetivo político*, na medida em que estas receitas são menos percebidas pelos cidadãos do que um aumento dos impostos e não geram tanta resistência na população. Este tipo de políticas aumenta a probabilidade de reeleição dos políticos, porém sua visão de curto prazo impõe o problema dos pagamentos futuros de juros e amortização, e a restrição da margem de manobra estatal a longo prazo, quando a maior parte dos impostos arrecadados deve ser destinada ao serviço e amortização da dívida. O valor da dívida sobe até um nível tal que o ajuste fiscal se torna inevitável. Por isso, o endividamento público deve estar submetido a normas legais de fixação dos *limites de endividamento*.

A *dívida pública* pode ser caracterizada como direta ou indireta e externa ou interna. A *dívida direta* é a dívida assumida pela administração central na qualidade de devedor principal. A *dívida indireta* é a assumida por qualquer pessoa física ou jurídica, privada ou pública, porém com o aval, finanças ou garantia da administração central. A *dívida externa* é a dívida contraída com outro Estado ou organização internacional, ou qualquer pessoa física ou jurídica, sem residência ou domicílio num determinado país, e cujo pagamento pode ser exigível fora do seu território. Diferentemente da *dívida interna*, que é a dívida contraída com toda pessoa física ou jurídica residente ou domiciliada no país e cujo pagamento pode ser exigível dentro do território.

Outro dos mecanismos de financiamento é a emissão monetária ou *senhoriagem*. Exceto em situações excepcionais, por exemplo diante da presença de uma recessão deflacionária significativa, foi comprovado que a emissão monetária para financiar o déficit fiscal é uma causa grave de inflação.

### II.4.6. Política fiscal

A *política fiscal* se constitui a partir da utilização dos instrumentos citados acima: impostos, transferências e despesa pública. Refere-se à capacidade do governo para influenciar a atividade econômica através de mudanças nos impostos ou na despesa pública. As mudanças nos valores ou na composição da despesa e dos impostos podem influenciar, entre outros, a demanda agregada e nível de atividade, a atribuição de recursos e a distribuição da renda.

Do ponto de vista macroeconômico, a política fiscal pode ser *expansiva*, quando busca gerar um incremento na demanda agregada; para isso é necessário diminuir os impostos, aumentar o pagamento de transferências e aumentar a despesa pública. Caso contrário, pode ser *restritiva*, quando o objetivo é gerar uma diminuição da demanda agregada; para isso se faz necessário aumentar os impostos, reduzir o pagamento de transferências e reduzir a despesa do governo.

Do mesmo ponto de vista, tenta-se aplicar uma *política fiscal expansiva* quando existe desemprego significativo de fatores produtivos. Somente nesse contexto o impacto da política fiscal sobre a demanda agregada induzirá o aumento do produto. É conveniente não esquecer o efeito que a política aplicada tem sobre o nível de preços, dado que à medida que os fatores da economia voltam a ser empregados normalmente, começarão a surgir pressões inflacionárias.

Caso contrário, procura-se aplicar uma *política fiscal restritiva* quando existe um excesso da demanda agregada da economia, que a oferta não pode atender a curto prazo. Nesse contexto, existe uma pressão para o aumento do nível geral de preços, isto é, são geradas tensões inflacionárias. Nesse caso devemos lembrar que a política restritiva, uma vez eliminado o excesso de demanda, pode se tornar contrativa do produto, desacelerando o nível de atividade econômica e, se continuar de forma incorreta, pôr em risco a geração de emprego.

MARCELO F. RESICO

A despesa e as receitas públicas, por sua vez, estão determinadas tanto por um *componente estrutural*, como por um *componente cíclico*. O resultado fiscal pode ser afetado pelos níveis de atividade da economia. Durante uma expansão ou auge econômico, as receitas tributárias costumam subir, enquanto a despesa costuma aumentar mais lentamente, o que tende a produzir um superávit automático. Pelo contrário, nos períodos recessivos ou de estancamento, as receitas tributárias caem junto com o nível de atividade e a despesa aumenta, seja em termos relativos ao produto, seja de forma absoluta pelos encargos sociais (como seguros-desemprego), e assim surge a tendência ao déficit fiscal.

A *política fiscal* não pode ser vista de forma isolada do contexto geral de uma sociedade. Nesse sentido, é importante estabelecer de que maneira poderão ser usados os instrumentos desta política em situações concretas, em conjunção com outros meios. Para poder atender ao preceito da desejável *unidade da política econômica*, é necessário que a política das finanças públicas esteja plenamente integrada à mesma.

#### II.4.7. Federalismo fiscal

Num Estado cuja divisão política abrange vários níveis (nacionais ou federais, provinciais ou estaduais e municipais), as competências, funções, despesas e receitas públicas devem ser regulamentadas para cada um destes níveis. Há dois modelos fundamentais para regular a distribuição de funções. No caso da *solução central*, as funções são atribuídas ao nível superior. Este sistema tem a vantagem de ter maior eficiência administrativa, porque a concentração de competências contribui para reduzir os custos. No caso da *solução descentralizada*, onde as competências são atribuídas aos níveis inferiores, a vantagem é sua maior eficiência de abastecimento, porque as funções estatais são cumpridas em contato mais direto com o cidadão.

O *sistema centralizado* das funções evita a duplicação de dispendiosas estruturas administrativas e permite uma gestão pública com maior unidade e transparência. Por outro lado, permite ter uma maior *visão de*

#### II.4. Finanças públicas e política fiscal

*conjunto* comparada com os sistemas descentralizados, especialmente quando estes não dispõem dos instrumentos necessários de intervenção e financiamento.

No *sistema descentralizado* há um rendimento superior, nos casos em que as regiões têm uma estrutura socioeconômica diversa e se diferenciam por suas necessidades. Nestas circunstâncias, a gestão local permite reagir de forma flexível e concreta a este tipo de diferenças. Uma prestação local da função pública desperta maior compreensão entre os cidadãos, porque o nível de informação destes costuma ser maior em relação aos acontecimentos locais.

Do ponto de vista fiscal, os *sistemas tributários* municipais estão geralmente baseados em rendas provenientes do imposto sobre a propriedade, enquanto os sistemas provinciais ou estaduais costumam estar baseados no imposto sobre as vendas ou renda. Por fim, em nível nacional os regimes tributários tendem a estar apoiados nos impostos sobre as rendas e o lucro.

O *federalismo fiscal* pode ser estruturado com base nos subsistemas. O *sistema de impostos exclusivos* confere às entidades a faculdade de dispor do que foi arrecadado das diferentes fontes independentes de renda. Contudo, também apresenta algumas desvantagens; por exemplo, existe o risco do cidadão sofrer bitributação e gerar vultosos custos administrativos.

Também não garante em todos os casos um financiamento adequado dos Estados subnacionais. Devido à defasagem de bem-estar que existe entre as diferentes entidades, as unidades descentralizadas contam com diferentes níveis de renda. Deste ponto de vista, um *sistema de coparticipação* é superior ao sistema de impostos exclusivos. Nesse sistema, uma determinada entidade jurisdicional é encarregada de arrecadar os impostos, enquanto as demais entidades jurisdicionais participam da arrecadação realizada. Acrescentam-se objetivos políticos, como a busca de condições de vida equitativas.

O *princípio de subsidiariedade* prevê a atribuição de uma função a um nível superior (por exemplo, o Estado nacional) somente nos casos nos

MARCELO F. RESICO

quais tenha ficado comprovado legalmente que o nível inferior (províncias ou estados e municípios) não está em condições de atingir um resultado satisfatório por si só. A competência de execução e a competência de arrecadação devem ser atribuídas ao nível onde essa gestão gerar menos custos; portanto, o nível encarregado da organização de uma determinada função assume a responsabilidade pelos recursos financeiros requeridos. Nesse sentido, a Economia Social de Mercado é sinônimo de um *federalismo cooperativo* que concilia as necessidades de autonomia de cada entidade com as de coordenação dos objetivos comuns.

#### II.4.8. Subsídios e ajudas públicas

Os *subsídios* são uma forma de assistência financeira a uma empresa ou setor econômico. Este tipo de transferências, conhecidas genericamente como subvenções, constituem benefícios seletivos outorgados sem contraprestação pelos Estados ao setor privado da economia. Os subsídios são utilizados para promover atividades que de outra forma não seriam realizadas. Geralmente estão baseados numa decisão política, mais do que econômica.

Os subsídios implicam em *transferências de renda* de um setor para outro e podem distorcer o funcionamento dos mercados, gerando custos e encargos para outras atividades. Os subsídios também podem ser vistos como uma forma de protecionismo ou barreira comercial, tornando os bens locais artificialmente competitivos em comparação às importações.

A economia identificou áreas nas quais os subsídios são efetivos, por exemplo bens públicos e *falhas de mercado*. Apesar de frequentemente gerarem distorções, em alguns casos não existe *alternativa menos dispendiosa* para cumprir certos objetivos. Além disso, são mais transparentes e sujeitos ao escrutínio parlamentar e público do que outras formas de incentivos, como as isenções tributárias.

Por exemplo, *em nível europeu*, os subsídios às empresas, também denominados ajudas, são concedidos basicamente no âmbito de três tipos de políticas diferentes: 1) a política estrutural setorial, concebida para mitigar

## II.4. Finanças públicas e política fiscal

o impacto da mudança econômica e acelerar a mudança estrutural necessária; 2) a política estrutural regional, concentrada na distribuição do potencial produtivo e no desenvolvimento da infraestrutura em setores mais adiados; 3) a política estrutural, orientada para o porte das empresas, que tenta compensar eventuais desvantagens da pequena e média empresa em relação às grandes empresas.

Numa Economia Social de Mercado, estas subvenções deveriam ter um caráter puramente subsidiário, porque por definição interferem no desenvolvimento da economia de mercado. Por um lado, as subvenções geram um *efeito discriminatório* do beneficiário em relação aos sujeitos econômicos excluídos das subvenções. Por outro, é produzido um *efeito redistributivo*, uma vez que os contribuintes têm que assumir os encargos financeiros derivados das subvenções.

### II.4.9. Empresas públicas – privatização

Para poder cumprir suas funções, o Estado não só conta com a administração pública, como também com um número variado de organizações autônomas de tipo empresarial, como as que caracterizam o setor privado. As **empresas públicas** são empresas de propriedade de um Estado municipal, provincial/estadual ou nacional. Em muitos casos são administrados como uma empresa privada, na qual o conjunto das ações é propriedade do Estado, motivo pelo qual são denominadas *empresas de propriedade estatal*. Em outros casos, podem se assemelhar a ONGs, no sentido de não precisarem gerar lucro e, nesse caso, são denominadas *empresas estatais*.

A administração pública deve cobrir uma demanda de serviços que, por considerações políticas, ou por razões de custos, são prestados pelo Estado. Trata-se, principalmente, de bens cujo abastecimento passa por uma infraestrutura de transporte fixa (exemplos: transporte rodoviário, tratamento de esgoto). Devido aos altos custos fixos e o tempo que demora a redução do custo médio, as possibilidades de passar esses serviços para o setor privado são ínfimas.

MARCELO F. RESICO

Outro fator determinante pode ser a motivação política da prestação. Trata-se de setores onde o mercado pode, em princípio, garantir o abastecimento, porém onde, por razões políticas, é conveniente corrigir o resultado em volume ou forma. Estes bens produzidos pelo setor público são denominados *bens meritórios*. Na medida em que se trata de estabelecimentos orientados ao cliente, estes costumam estar organizados como entidades de direito público (exemplos: poupanças populares e bancos regionais, canais públicos de rádio e televisão).

Por outro lado, existem argumentos contra o controle público das empresas. Frequentemente as empresas estatais trabalham com um *rendimento inferior* à média. Ficam excluídas do efeito da concorrência e não têm que desenvolver a flexibilidade e a orientação ao clientes que as empresas privadas devem demonstrar. Em segundo lugar, como resultado do *avanço técnico*, certas funções já não são qualificadas como *bens públicos* e não se justifica a existência de um *monopólio natural*, neste caso estatal.

As empresas públicas podem também funcionar como empresas privadas e produzir bens e serviços a preço de custo, ou com um benefício limitado. A atividade estatal a ser privatizada pode ter sido deficitária; o Estado pode optar então por uma privatização com a finalidade e *minimizar as perdas*. Esta redução do orçamento poderia se refletir numa carga tributária menor em benefício do setor privado. Por outro lado, os recursos adicionais ou liberados aumentam a margem de ação do Estado em matéria de financiamento de outras atividades. Existe a possibilidade de que a maior eficiência ou a diferente concepção do serviço por parte da empresa privada venham a transformar uma atividade com prejuízo num campo de negócio lucrativo. Contudo, o cumprimento das funções por parte do setor privado precisa ser supervisionado e controlado.

A gama de funções assumidas pelo Estado não é um fator constante. Com o tempo, vão sendo incorporadas novas atividades e outras deixam de ser necessárias, ou são transferidas para o mercado. O processo de constituir uma empresa de propriedade estatal é denominado *nacionalização*. Já o processo oposto de retornar uma empresa pública ao âmbito privado é

#### II.4. Finanças públicas e política fiscal

denominado *privatização*. Por outro lado, o mesmo conceito de *bem público* pressupõe que os respectivos observadores tenham chegado a um acordo em relação a se numa determinada prestação predomina o caráter de bem público ou se é o caso de um bem privado. Por conseguinte, os programas dos partidos políticos se diferenciam em relação às atividades que continuam considerando como funções essenciais do mandato soberano.

#### **Palavras chave**

Constituição financeira  
Orçamento público  
Despesa pública  
Rendas públicas  
Sistema tributário  
Política fiscal  
Resultado fiscal  
Dívida pública  
Federalismo fiscal  
Princípio de subsidiariedade  
Subsídios  
Empresas públicas  
Privatização

## II.5. Política de defesa da concorrência

### II.5.1. Concentração econômica e poder de mercado

Em economia, chama-se *poder de mercado* o poder de uma empresa de influenciar o preço de um determinado bem ou serviço. Uma empresa com poder de mercado pode variar significativamente a oferta de um bem ou aumentar seu preço, mantendo a maior parte dos seus consumidores. Este tipo de condutas costumam ser vistas como socialmente indesejáveis, motivo pelo qual foram desenvolvidas ***leis de defesa da concorrência***, elaboradas para limitar os abusos do poder de mercado por parte das empresas.

Uma empresa pode ter poder de mercado por controlar uma proporção importante do mercado, como nos casos extremos da existência de monopólio, onde uma só empresa controla o mercado todo. Contudo, o controle de mercado não é o único elemento que constitui o poder no mesmo. Pode existir um mercado controlado por muito poucas empresas e, contudo, ter barreiras de entrada baixas, reduzindo o poder de mercado exercido pelas mesmas.

Do ponto de vista do funcionamento do mercado e da concorrência, é crucial o grau de *concentração empresarial* existente, que depende do número de empresas ativas num mercado. Pode-se aproximar uma quantifi-

ção da concentração econômica através de diversos índices estatísticos, como os *índices Lerner* e *Herfindahl-Hirschman* o *coeficiente de concentração de Gini*. Além da estatística envolvida, deve-se prestar atenção ao tipo de bem e ao ambiente inovador.

Em termos de concorrência, a concentração de empresas pode ser avaliada como positiva ou negativa. Do ponto de vista da Economia Social de Mercado, a concentração empresarial pode ser considerada *positiva*, quando for motivada por uma mudança tecnológica, que permite a uma empresa inovar para melhorar os produtos e baixar os custos de produção a serviço dos consumidores; é dessa forma que pode ser competitiva, obter benefícios e garantir postos de trabalho.

Deste mesmo ponto de vista, é considerada *negativa*, quando a concentração é realizada para deslocar por outros meios a concorrência, cujo caso extremo se dá na existência de uma só empresa do lado da oferta ou do lado da demanda. Nestas configurações monopolistas, a carência de concorrência não permite a existência de alternativas necessárias para o consumidor escolher livremente e, portanto, ficando o consumidor amarrado a uma só fonte de provisão (*mercado cativo*), a empresa ofertante pode abusar da sua *posição no mercado*, por exemplo, cobrando preços mais altos ou proporcionando serviços inferiores aos que ofereceria em circunstâncias de concorrência.

O poder de mercado permite às empresas realizar ***práticas anticompetitivas***, incluindo preços predatórios, compra de produtos condicionados, etc. Estas práticas são ações das empresas, ou do governo, que anulam, ou limitam a concorrência num mercado. É difícil realizar práticas anticompetitivas quando não existe poder de mercado, ou apoio estatal. Se as empresas não têm poder de mercado, a única prática anticompetitiva possível é a colusão, ou os acordos de preços.

Entre as práticas anticompetitivas definidas, podemos enumerar: o *dumping*, que consiste na venda de um produto abaixo do custo para eliminar concorrentes (*preços predatórios*); a *colusão*, que é a fixação de preços acordados entre empresas para não competir; os *preços limitantes*, com os

MARCELO F. RESICO

quais um monopolista restringe a entrada ao mercado, através da seleção de um preço determinado; a *venda em conjunto* de produtos, na qual a venda de um produto fica condicionada à compra de outro. Para penalizar este tipo de práticas é que existem leis de defesa da concorrência.

A concentração de empresas e a concentração de riqueza não só têm importância econômica no sentido estrito. Ambas as formas de concentração econômica podem derivar também em *influência política*. Os fundadores da política de defesa da concorrência na Economia Social de Mercado pontuaram reiteradamente que o poder econômico, à medida que aumenta, cresce na sua capacidade de influenciar o poder político na direção dos seus fins.

## II.5.2. Defesa da concorrência na Economia Social de Mercado

O objetivo atual da política da concorrência da ESM jaz na ***proteção da liberdade individual*** em economia, como um valor em si mesmo ou, vice-versa, na restrição do poder econômico. A *eficiência econômica*, em termos de otimizar as condições para o crescimento para o apoio e desenvolvimento do avanço técnico e para a atribuição eficiente dos recursos, é um objetivo indireto e derivado.

A filosofia que foi seguida, do ponto de vista da concepção da Economia Social de Mercado, consiste basicamente em que o Estado não aja contra a lógica do mercado, solução que no seu caso extremo levou ao sistema de planejamento centralizado da economia, mas ao restabelecimento da concorrência mais ampla e transparente possível. Por outro lado, ao assentar o funcionamento do sistema econômico na concorrência, não é possível sustentar que ela se produza por si mesma, assim ocorre um distanciamento em relação às ideias do liberalismo econômico extremo.

Em particular, a política da concorrência na ESM se diferencia, por um lado, do enfoque que coloca a impossibilidade, ou indesejabilidade da concorrência, tal como encontramos no *pensamento anticompetitivo e marxista*. Faz o mesmo em relação aos enfoques desenvolvidos pelo *liberalismo ex-*

## II.5. Política de defesa da concorrência

*tremo*, baseados no poder autogerador da concorrência, que critica as leis de defesa da concorrência. Por fim, se afasta do enfoque de *intervenções seletivas*, visto que adota uma defesa da concorrência baseada em regras gerais. A intervenção seletiva pode cair facilmente na arbitrariedade e na conivência entre um poder estatal beneficiado e um poder econômico concentrado.

Tomando como modelo a prevenção do abuso do poder político através da divisão de poderes e da constituição, os fundadores da política de defesa da concorrência na Economia Social de Mercado elaboraram uma **constituição econômica** com a finalidade de prevenir a concentração econômica e as práticas contra a concorrência leal e livre. Assim como a primeira tarefa de uma constituição política é regular o poder do governo sob a lei, da mesma forma a primeira tarefa de uma constituição econômica é enquadrar o problema do poder econômico privado. Os princípios legais, tal como foram desenvolvidos no direito constitucional em relação ao exercício do poder do governo, devem agora ser desenvolvidos em relação à aquisição e exercício do poder econômico privado, de modo tal que seja consistente com o sistema econômico.

Nesse sentido, a Economia Social de Mercado só pode funcionar se não existir uma excessiva concentração do poder econômico e político que a torne incontrolável. A maior parte das decisões importantes para a sociedade em matéria política e econômica deve ser tomada e implementada de forma descentralizada.

### II.5.3. Leis de defesa da concorrência

Todas as **leis de defesa da concorrência** modernas contêm regras para impedir uma concentração excessiva de empresas que possa limitar a concorrência. Por outro lado, as leis contra as limitações da concorrência não procuram abafar o crescimento interno de uma empresa.

As modernas legislações antimonopólio contêm uma série de disposições que podem ser sintetizadas em *três componentes*: a proibição de acordos ou práticas que restrinjam o livre comércio e a concorrência, a ilegali-

MARCELO F. RESICO

dade das condutas abusivas e posições dominantes de mercado e a supervisão das fusões, bem como aquisições das grandes corporações.

Já foi demonstrado pela teoria econômica e na prática, que empresas que controlam uma parte muito significativa do mercado sem concorrentes relevantes podem trabalhar com preços maiores e qualidades inferiores à da situação competitiva. Contudo, isso nem sempre acontece. As leis antimonopólio não proíbem o monopólio em si, mas o *abuso da posição dominante* que se concretiza nos preços e no serviço prestado ao cliente. Nesse caso, o Estado assume o controle, que não pode ser exercido pelas próprias empresas através da concorrência. Necessariamente, este controle estatal não pode ser mais do que uma solução provisória, quando se tratar de controlar os abusos. Primeiramente, deve-se demonstrar que a empresa em questão possui uma *posição dominante*, isto é, que não enfrenta concorrência significativa. Posteriormente, deve-se provar o abuso concreto.

Certas *práticas* são também consideradas *abusivas*, por exemplo a restrição da produção para aumentar a renda, ou condicionar um produto à compra de outro, a recusa em oferecer uma plataforma de que todos os concorrentes precisam para operar, a existência de preços abusivos em comparação com outra região ou país, ou de preços predatórios, abaixo dos custos, para eliminar pequenos concorrentes, ou a discriminação de preços etc.

As *fusões empresariais* estão assentadas na teoria dos custos de transação, dado que podem reduzir os mesmos *a posteriori*. Além disso, é possível realizar economias de escala ou de foco. Contudo, com frequência as empresas podem fazer uso do seu maior poder de mercado, devido ao seu aumento de participação no mesmo e à redução do número de concorrentes, que pode trazer efeitos puramente negativos para o bem-estar dos consumidores.

No que tange ao *controle de fusões* empresariais, em princípio as leis contra as restrições da concorrência proíbem toda fusão que gerar ou ampliar uma posição dominante, isto é, que derivar numa excessiva concentração do poder econômico, restringindo a concorrência. Nesse sentido, é

## II.5. Política de defesa da concorrência

semelhante aos casos de posição dominante, com exceção de que neste caso a avaliação é feita *ex ante* a operação.

Segundo a lei, uma empresa tem uma posição dominante no mercado quando neste não haja outros concorrentes, a empresa não esteja exposta a uma concorrência substancial ou detiver uma posição de mercado preponderante em relação aos seus concorrentes. Geralmente é exigido que as empresas que vão fazer a fusão obtenham uma autorização ou sigam em frente, porém sob a ameaça de um procedimento legal a respeito.

Com a finalidade de supervisionar periodicamente a evolução em matéria de concentração econômica e aplicar as correspondentes medidas de controle de fusões, este tipo de leis costuma estabelecer algum tipo de *Comissão Antimonopólio* independente, formada por especialistas.

### II.5.4. Lei alemã contra as restrições à concorrência

A primeira lei anticartel alemã é a Lei contra as Restrições à Concorrência, sancionada em julho de 1957. Entre suas disposições centrais cabe destacar a chamada proibição de formar cartéis, incluída no artigo 1 da lei. A lei reprime as restrições horizontais à concorrência. A disposição abrange principalmente os particularmente negativos *acordos de preços* e a *colusão*. As violações destas proibições são sancionadas com multas que podem chegar a vários milhões de euros. Os cartéis legalizados em virtude das regras de exceção estão submetidos a um regime de controle de práticas abusivas a cargo das autoridades anticartel.

A Lei anticartel reprime também certas *práticas restritivas verticais*, isto é: restrições acordadas por empresas que operam em diferentes níveis da cadeia de produção ou distribuição, como por exemplo, os fabricantes e atacadistas e varejistas. O caso mais importante é a fixação de preços entre o comerciante e o fabricante, que exige do comerciante respeitar os preços de revenda estabelecidos pelo fabricante (fixação de preços de segunda mão).

MARCELO F. RESICO

A legislação alemã não proíbe as posições dominantes de mercado existentes na forma de monopólios ou oligopólios, nem o surgimento das mesmas como consequência do crescimento interno de uma empresa, reprimindo apenas o *abuso* destas posições. Por exemplo, quando é usada em detrimento dos concorrentes ou de empresas situadas em níveis anteriores ou posteriores da cadeia de produção ou distribuição, ou dos consumidores.

A proibição geral de abuso de posição dominante é complementada pela *proibição de discriminação*, de grande relevância na prática. Nenhum poder de mercado pode constituir um obstáculo desleal para outras empresas, nem lhes proporcionar um tratamento desigual, sem justificativa concreta.

No que tange às *fusões*, a Órgão Federal Anticartel deve proibir todas aquelas que puderem estabelecer ou fortalecer uma posição dominante no mercado. Contudo, uma fusão deve ser autorizada quando as empresas participantes conseguem demonstrar que a fusão prevista implica ao mesmo tempo em melhorias consideráveis para os consumidores, sem alterar de forma contraproducente as condições de concorrência.

O principal organismo encarregado de impedir a formação de monopólios na Alemanha é o Órgão Federal Anticartel (Bundeskartellamt). A principal função do Órgão Federal Anticartel consiste em aplicar as disposições previstas na Lei contra Restrições à Concorrência sobre a proteção da concorrência. Concretamente, se encarrega de fazer cumprir a proibição de formar cartéis, de prevenir abusos de poder econômico e de controlar para que as fusões empresariais observem as disposições legais. É competência exclusiva do Órgão Federal Anticartel realizar o controle de fusões. Baseado nas suas experiências práticas, o Órgão Federal Anticartel emite relatórios sobre temas relacionados com a política e o direito de concorrência.

### **II.5.5. Outros sistemas de defesa da concorrência**

O sistema alemão, desenvolvido no item anterior, opera sob o sistema europeu de defesa da concorrência, do qual historicamente é um

## II.5. Política de defesa da concorrência

antecedente. Uma concorrência saudável foi vista como um elemento essencial para a criação de um mercado comum no tratado da Comunidade Europeia ou Tratado de Roma. A política de concorrência é definida e implementada pela Comissão Europeia, sob o controle da Corte Europeia de Justiça. O artigo 81(1) do Tratado proíbe acordos entre empreendimentos que restrinjam a concorrência, quando não atender às condições de exceção conforme o artigo 81(3). O artigo 82 proíbe o abuso da posição dominante.

As leis de defesa da concorrência foram se internacionalizando à medida que os organismos internacionais como a UNTAD e a OECD foram se envolvendo. Apesar de existir controvérsia na OMC quanto às leis de defesa da concorrência, devem fazer parte dos acordos comerciais, na Rodada de Doha da OMC a *generalização das leis de defesa da concorrência* é um dos pontos da agenda. Apesar de não ter poder de sanção, o *International Competition Network* é uma maneira de coordenar as políticas existentes entre os Estados.

### II.5.6. Política de defesa do consumidor

É uma forma de regulação governamental que protege os interesses dos consumidores. Por exemplo, a difusão de informação objetiva sobre os produtos, como alimentos ou fármacos. Esta proteção é uma ajuda adicional ao órgão que estiver encarregado de resguardar a concorrência do mercado.

Dada a grande desigualdade na informação que costuma existir entre os consumidores e usuários e algumas empresas provedoras de bens e serviços, os diferentes ordenamentos jurídicos foram percebendo a necessidade de equilibrar a relação contratual, mediante medidas que controlassem a qualidade dos produtos e serviços, assim como o *equilíbrio nas disposições contratuais*.

Os contratos de compra e venda só podem ser formalizados com o livre consentimento das partes. A função do Estado neste caso é garantir as condições de *liberdade contratual*. Um elemento desta liberdade contratual

MARCELO F. RESICO

é a garantia que assegura ao consumidor que os produtos adquiridos têm efetivamente as propriedades indicadas.

O Estado deve estabelecer requisitos que os produtos precisam cumprir para proteger os consumidores de riscos de saúde que eles não podem detectar. Este princípio se aplica no caso de substâncias nocivas para a saúde em alimentos e falhas de segurança em bens técnicos. Além disso, para os consumidores poderem escolher, precisam estar informados sobre as substâncias contidas nos alimentos, sobre a composição material dos bens ou o consumo energético de equipamentos técnicos. O Estado deve garantir que as empresas proporcionem estas informações.

“Direito do consumidor” é a denominação que se dá ao conjunto de normas dos poderes públicos que se destina à **proteção do consumidor** ou usuário no mercado de bens e serviços, concedendo e regulando certos direitos e obrigações. A Lei de defesa do consumidor é uma área do direito público que regula as relações de direito privado entre os consumidores individuais e as empresas que vendem bens e serviços. Abrange um amplo espectro de questões, como responsabilidade pelos produtos, direitos de privacidade, práticas de comércio desleal, fraude, sub-representação, entre outras.

A política de defesa do consumidor mais eficaz é, além da proteção e o *direito à informação*, à educação econômica. Os consumidores, que compreendem seus direitos e o funcionamento de uma economia de mercado, conhecem também suas possibilidades de influência e quais são os instrumentos para fazer valer seus interesses. A defesa do consumidor pode ser impulsionada também por *organizações não governamentais*.

### II.5.7. Regime de patentes

A ideia central que impulsionou o desenvolvimento da proteção legal dos produtos industriais foi, por um lado, a proteção legalmente garantida contra a imitação e os abusos e, por outro lado, a criação de incentivos para o desenvolvimento futuro de novas tecnologias e conhecimentos. Concre-

## II.5. Política de defesa da concorrência

tamente, isso significa recompensar o inventor de uma nova tecnologia, concedendo-lhe o *direito exclusivo*, mesmo que limitado em tempo, de usar o objeto da patente, de produzi-lo industrialmente, ou de oferecer a exploração do mesmo através de licenças. Ao mesmo tempo, é garantida a publicação completa, acessível para todos, do novo conhecimento, para que possa ser integrado, sem entraves, ao processo de pesquisa e desenvolvimento, em benefício da sociedade como um todo.

Por conseguinte, uma patente é o *monopólio exclusivo*, mesmo que temporário, do uso econômico de uma invenção, outorgado ao inventor pelo Estado, com a condição de que este seja publicado e de permitir o acesso geral à inovação técnica. Só são considerados patenteáveis as invenções técnicas objetivamente novas e industrialmente aplicáveis, como por exemplo um produto, um mecanismo, um procedimento, um uso ou uma forma de organização.

Da mesma forma que outros *direitos de propriedade*, pode ser vendido, licenciado, atribuído ou transferido. As patentes podem ser solicitadas ou adquiridas por pessoas físicas ou jurídicas. Geralmente são concedidas na forma de licença pelo proprietário da mesma a um determinado produtor, que lhe paga royalties, em contraprestação. Os países têm institutos de patentes e existem acordos internacionais a respeito. Há uma tendência à homogeneização da legislação sobre patentes em nível mundial através da OMC.

O *regime de patentes* é considerado um requisito importante, mesmo não sendo conclusivo para o avanço técnico e o sucesso econômico de um país. Existem quatro incentivos no sistema de patentes: para inventar, tornar pública a invenção, investir em pesquisa de novas invenções e aperfeiçoar as invenções já realizadas. As patentes proporcionam incentivos para a pesquisa e o desenvolvimento. Uma grande parcela destas desapareceria se os resultados das invenções se o inventor não pudesse se apropriar delas. Também há uma busca de tornar pública a informação referente às invenções, senão seria mantida oculta. A publicidade motiva outros inventores a realizar melhorias ou aperfeiçoamentos, ou invenções novas. Os custos de

MARCELO F. RESICO

produção dos novos bens também são elevados, em vários casos, muitas vezes superiores ao custo da pesquisa e do desenvolvimento. Se as patentes não existissem, não haveria meios para arcar com esses custos.

Segundo os críticos, o regime de patentes dificulta a concorrência, ao passo que tende a estimular as *estruturas de mercado monopolistas*, por excluir concorrentes potenciais, especialmente as empresas pequenas e médias, das novas tecnologias. Além disso, haveria o risco da obtenção estratégica de patentes para as inovações próprias e a aquisição de patentes de terceiros permitir a uma empresa dominar os mercados de forma permanente. Nestes mercados observa-se uma desaceleração do avanço técnico e um atraso no processo de difusão das inovações, devido a que as patentes atuam como barreiras de acesso ao mercado.

A *política econômica* deve resolver um conflito de objetivos implícito no regime de patentes: por um lado, é preciso estimular a criação de novos conhecimentos e, ao mesmo tempo, impedir as imitações ilegítimas; por outro lado, deve-se estimular a concorrência e a difusão do novo conhecimento, incentivando a pronta imitação de novos produtos e procedimentos.

### **Palavras chave**

Leis de defesa da concorrência  
Práticas anticompetitivas  
Proteção da liberdade individual  
Constituição econômica  
Política de defesa do consumidor  
Direitos de propriedade  
Regime de patentes



## II.6. Mercado de trabalho e política trabalhista

### II.6.1. Organização do mercado de trabalho

O *trabalho* é um dos fatores de produção com os quais são elaborados os bens e serviços, que são o resultado tangível da atividade econômica. O *salário* é a retribuição básica pelo trabalho humano. A economia está focada, entre outras questões, em determinar as causas e variações dos salários, do nível de emprego e do nível de renda. É muito importante para entender o *desemprego*, que é um dos problemas econômicos mais graves. Por outro lado, um objetivo importante da política econômica consiste em manter um *alto nível de emprego*.

Em todas as sociedades desenvolvidas foi sendo gerado, com certas variações, um *sistema de trabalho organizado*, cuja eficiência econômica supera, de longe, todas as formas de produção anteriores. Este sistema de trabalho organizado responde aos princípios do mercado e à divisão racional do trabalho. Seguindo estes princípios, o direito trabalhista postula a livre negociação das condições de trabalho pela sua capacidade de aumentar o bem-estar geral. Desta forma, a organização econômica do trabalho, através do mercado, se enquadra nas diretrizes estabelecidas que garantem a *liberdade de associação* como um direito fundamental.



MARCELO F. RESICO

O **mercado de trabalho** é, em princípio, um mercado como outros, sujeito à oferta e à demanda. Contudo, tem seus elementos distintivos. Por exemplo, quando os salários sobem, nem sempre aumenta a quantidade de trabalho oferecida, porque as pessoas podem diminuir sua quantidade ofertada, por apreciarem mais o lazer. Por outro lado, no **mercado de trabalho** estão representados os trabalhadores e os empregadores, que são os que formam a demanda e a oferta de trabalho, respectivamente.

Um dos problemas clássicos da economia moderna é a diferença de poder de negociação entre oferta e demanda de trabalho. O principal argumento a favor da **representação coletiva** dos trabalhadores através dos sindicatos é que sem uma representação desse tipo, poderia ocorrer um desequilíbrio de poder entre o trabalhador e o empregador. Com estes elementos, se deseja garantir a equidade e a *justiça social* num sistema de mercados onde se tenta evitar, de forma geral, o predomínio de uma das partes.

Encontrar a maneira de atender, por um lado, à necessidade dos empregadores de gerar benefícios através da organização eficiente de uma empresa e, por outro, distribuir de forma equitativa com os empregados os resultados da atividade econômica para que possam ter uma vida digna com sua família, é o objetivo da organização trabalhista. Nesse sentido, na concepção da Economia Social de Mercado da *eficiência econômica* de uma economia de livre mercado deve estar associada à **proteção social** e à *equidade*.

Devido a essa dupla natureza do mercado de trabalho, que deve ser livre e ao mesmo tempo, consensuada, são identificados dois objetivos a serem alcançados: a eficiência e a justiça social. Para alcançar esse objetivo, a **constituição trabalhista** da Economia Social de Mercado está estruturada numa série de direitos que influenciam o âmbito trabalhista. Estes direitos são: o direito à livre associação, o estabelecimento de acordos coletivos e o direito ao conflito trabalhista, ou greve. Na Alemanha também existe o direito a constituir comitês de empresa e à cogestão.

As associações de trabalhadores e empregadores (sindicatos e associações empresariais) devem, via de regra, realizar negociações através das de-



## II.6. Mercado de trabalho e política trabalhista

nominadas *convenções coletivas*, que influenciam da mesma forma que o mercado, as condições de trabalho e econômicas de todos os trabalhadores. A legislação em matéria trabalhista privilegia *regulamentos de emprego e remunerações uniformes*, no lugar de regras descentralizadas mais favoráveis para os empresários, fortalecendo o poder dos sindicatos de trabalhadores e patronais. Esta estrutura do mercado é fruto de uma síntese com o funcionamento da concorrência no mercado de trabalho, se bem que sob certas circunstâncias podem chegar a representar obstáculos aos processos de correção espontânea realizados nos mercados.

### II.6.2. Emprego e desemprego

O emprego é um contrato entre duas partes, o empregador e o trabalhador. Um empregado pode ser definido como a pessoa que presta um serviço a outra, sob contrato expresso ou implícito. No âmbito comercial, entende-se que o empregador está buscando um benefício na atividade que organiza, enquanto os empregados recebem um salário em troca dos seus serviços (o trabalho também é realizado em empresas públicas, organizações sem fins lucrativos, ou nas residências).

Do ponto de vista estatístico, foi desenvolvida uma série de definições e medidas do fenômeno trabalhista. Nesse sentido, a *população economicamente ativa* (PEA) é definida como todas as pessoas dispostas a trabalhar e que reúnem as condições de fazê-lo. A taxa de participação é definida como a PEA dividida pela população total. A taxa de emprego é igual à população ocupada dividida pela PEA. O nível de desemprego é igual à porcentagem de desempregados em relação à PEA.

O *desemprego* acontece quando uma pessoa capacitada para trabalhar e desejando fazê-lo, não consegue emprego. O problema do desemprego traz consequências diretas e duradouras para o indivíduo e seu ambiente familiar e social, resumidas na degradação do nível de vida e problemas psíquicos. O desemprego por *tempo prolongado* corroi a formação profissional e a autoconfiança; surgem tendências ao isolamento, crises de iden-



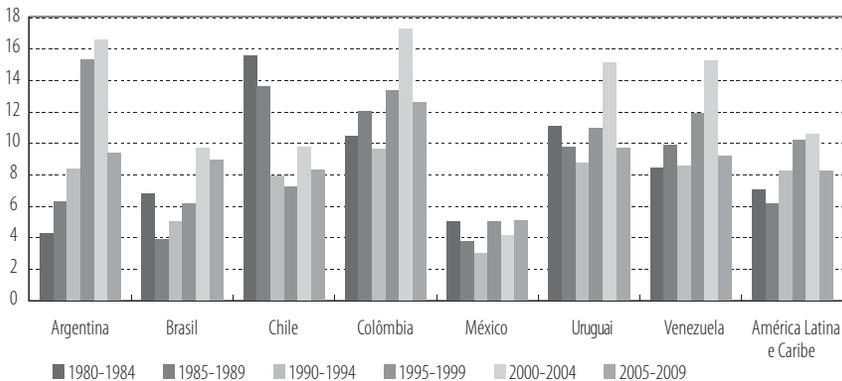
MARCELO F. RESICO

tidade, doenças psicossomáticas e dependências. Em relação às *ameaças familiares*, também se fala do perigo de problemas educacionais para os filhos, o aumento de crianças com dificuldades de comportamento, ou que sofrem de abandono, a renúncia a uma adequada formação profissional, devido à indiferença diante do futuro.

Por isso, o objetivo primordial da política econômica é a geração de empregos e a luta contra o subemprego. O desemprego é o resultado de um somatório de *causalidades* complexas que envolvem a pessoa afetada, os mercados, o marco institucional do Estado e a sociedade. A economia estuda o fenômeno do desemprego para determinar suas causas e apresentar recomendações para a política econômica. Basicamente, o nível de emprego é o produto da interação entre a oferta e demanda de trabalho. Em princípio, as mudanças no *emprego* dependem das novas pessoas que entram no mercado de trabalho, das pessoas que perdem seu emprego e procuram novos, das pessoas que encontram novo trabalho e das pessoas que param de procurar trabalho.

### Evolução do desemprego

*Taxas de inflação média anual, entre 1980 e 2009*



Fonte: elaboração própria com base na CEPAL.

Podem existir épocas nas quais não é possível se aproximar de uma situação ideal de emprego pleno, porque a *demandada agregada* da macroeco-



## II.6. Mercado de trabalho e política trabalhista

nomia não é suficiente, e esta demanda depende principalmente das expectativas de futuro dos consumidores e investidores no país e no exterior. Contudo, é preciso distinguir as variações da demanda causadas por aspectos sazonais, conjunturais e estruturais.

Entre as características típicas do desemprego, vale a pena citar também aqueles elementos relacionados a aspectos microeconômicos. Este é o caso da *falta de flexibilidade* nas regras do mercado de trabalho, no que diz respeito aos custos de contratar mais empregos, fruto das condições pactadas nos acordos coletivos pelos sindicatos e associações de empregadores e da política regulatória e tributária impulsionada pelo governo.

Devido a este fenômeno, pode acontecer o denominado *desemprego estrutural*. Este tipo de desemprego costuma ser explicado pelos obstáculos que dificultam a intermediação entre a oferta e demanda no mercado de trabalho. Devido à inadequação de requisitos em nível da oferta e demanda de trabalho em matéria de formação trabalhista, dispersão geográfica etc., surgem dificuldades na atribuição de trabalhadores desocupados às vagas existentes. Isso pode explicar a existência simultânea de pessoas desempregadas e postos livres, exigindo uma reorganização e considerar os tempos necessários para retreinamento.

O *desemprego friccional* ocorre nos ciclos econômicos normais e acarreta uma redução contínua de postos de trabalho obsoletos e a criação de postos novos; consiste basicamente no período de tempo normal necessário para encontrar um novo trabalho. Apesar das medidas econômicas que possam ser tomadas, todas as economias de mercado apresentam sempre um certo nível de desemprego, que resulta da soma dos fatores geradores do desemprego friccional e do desemprego estrutural. A *taxa natural de desemprego* é definida como a soma dos dois efeitos anteriores e é a taxa mínima que a economia pode ter. Os economistas diferem na sua quantificação, que pode ir de 1 a 5%.

A relação negativa entre o desemprego e o PIB, observada na realidade, é denominada *lei de Okun*. Esta postula que a cada 2% de queda do PIB em relação ao PIB potencial, o desemprego aumenta 1% e quando a



MARCELO F. RESICO

economia funcionar em seu nível potencial, o desemprego será igual à taxa natural. Contudo, a taxa de desemprego não se reduz automaticamente com qualquer volume ou tipo de crescimento. A relação entre as magnitudes da taxa de crescimento e a taxa de desemprego é denominada *elasticidade emprego-produto*.

Além disso, a taxa de desemprego permanece constante se o crescimento real do PIB coincidir com o crescimento *natural* do PIB. Este crescimento natural é o resultado do aumento da população, da acumulação de capital e do avanço tecnológico. Não obstante, se o crescimento econômico real superar o crescimento natural, a taxa de desemprego diminuirá. Devido a esta característica, o crescimento natural do PIB é denominado também *limiar de emprego*.

Durante os anos 60 e 70 foi debatida uma teoria que implicava numa relação negativa entre o média da taxa de desemprego e a taxa de inflação, denominada *curva de Phillips*. A partir desta teoria, postulava-se que a política econômica tem a opção de escolher entre diferentes combinações de desemprego e inflação. Isto equivale a dizer que é possível conseguir uma taxa de desemprego menor, aceitando o custo de uma taxa de inflação maior. Contudo, finalmente esta interrelação só pôde ser comprovada a curto prazo e dadas certas condições. Por outro lado, foi comprovado também que a longo prazo não existe a possibilidade de escolher entre desemprego e taxa de inflação, posto que os agentes econômicos que negociam os salários levam em consideração a política do governo de criar inflação e tendem a aumentar suas demandas, conseqüentemente, para sustentar o poder de compra do salário.

### II.6.3. Políticas de emprego e do mercado de trabalho

Nas economias de mercado, a *inovação tecnológica* é o fator que impulsiona o bem-estar geral. Novos produtos, procedimentos, mercados e novas estruturas de organização geram mudanças permanentes na estrutura produtiva e econômica e, com isso, na *estrutura do trabalho*. A dinâ-



## II.6. Mercado de trabalho e política trabalhista

mica destes processos no mercado de trabalho se traduz principalmente nos valores de variações dos empregos durante um período. Em geral, a dinâmica de uma economia competitiva incrementa o bem-estar econômico, porém quando esta dinâmica implica em que uma pessoa involuntariamente fique em situação de desemprego, entende-se que é a sociedade que deve pagar uma remuneração compensatória e ajudá-la a procurar um posto de trabalho pelo menos equivalente.

A maioria dos países desenvolvidos têm políticas paliativas para o desemprego. Estas incluem seguros-desemprego, bem-estar, compensações por desemprego e sistema de treinamento e capacitação. O objetivo fundamental é amortecer o impacto do desemprego sobre a pessoa e sua família e, mais importante, permitir a reinserção no mercado de trabalho. A combinação de um *serviço público de emprego* com um *seguro de renda* em caso de desemprego pode ser considerada um primeiro passo na direção de uma política social preventiva do risco que significa a desocupação.

Um princípio amplamente aceito é que a *ação do Estado deve ser subsidiária*, isto é que deve tentar ajudar as pessoas desempregadas a melhorar sua competitividade no mercado de trabalho ao invés de proporcionar somente ajuda para a subsistência. Este argumento geral constitui a base da política do mercado de trabalho ativa. Nesse sentido, a estimulação do trabalho abrange tanto *atividades de prevenção* do desemprego como *benefícios* quando o desemprego tiver se consumado. Estas últimas devem ser elaboradas de modo tal a contribuir para uma pronta reinserção das pessoas desempregadas na vida trabalhista. Recomenda-se dar prioridade a medidas como a intermediação para os desempregados, a quem além de oferecer postos de trabalho disponíveis, devem ser também proporcionados cursos de capacitação. Só em um segundo momento é cogitado o pagamento de um seguro em caso de desemprego.

O termo **política de emprego** abrange todas as atividades da política econômica destinadas a influenciar a situação de emprego do fator de produção trabalho. Já a **política do mercado de trabalho**, só abrange as medidas com influência direta sobre a oferta e demanda do mercado de traba-



MARCELO F. RESICO

lho. A política de emprego cobre uma área mais ampla do que a política do mercado de trabalho. Abrange, por exemplo, as medidas de estímulo de emprego que podem ser consideradas parte da estabilização do ciclo econômico, promoção do crescimento e reformas estruturais. Também fazem parte da política de emprego aspectos importantes da política salarial, assim como as chamadas ações concertadas.

As políticas de emprego abrangem três grandes grupos. Em primeiro lugar, as *políticas dirigidas à oferta*, que em geral visam limitá-la, seja em relação à PEA ou à quantidade de horas trabalhadas. Em segundo lugar, existem as *políticas dirigidas à demanda*: à medida que a demanda de bens e serviços cresce, também ocorre um incremento da demanda de trabalho derivada, que pode ser atingido através de políticas monetárias e fiscais expansivas, desde que a economia esteja abaixo do produto potencial. Em terceiro lugar vêm as *políticas dirigidas à formação salarial*, dado que, na maior parte dos casos, os salários nominais não são fixados somente através do livre jogo entre demanda e oferta, mas são negociados por sindicatos e associações de empregadores, no âmbito da autonomia no estabelecimento de acordos coletivos de trabalho.

A política salarial pode ser classificada em quatro situações para a *determinação de salários* no âmbito dos acordos coletivos: política salarial orientada para a produtividade em sua interpretação estrita, entendendo que o incremento dos salários nominais é fixado de acordo com a taxa de incremento da produtividade do trabalho; política salarial neutra em relação ao nível de custos, onde o incremento dos salários é igual à taxa da produtividade do trabalho, independente da modificação dos custos não salariais; política salarial neutra em relação ao nível de custos, que é similar à anterior, acrescentando-se um ajuste por um possível aumento do nível de preços; política salarial redistributiva, que soma às anteriores um suplemento de redistribuição, segundo o argumento do poder aquisitivo.



## II.6. Mercado de trabalho e política trabalhista

### Evolução do desemprego na América Latina

*Taxas quinquenal média, entre 1980 e 2009*

<b>País</b>	<b>1980-1984</b>	<b>1985-1989</b>	<b>1990-1994</b>	<b>1995-1999</b>	<b>2000-2004</b>	<b>2005-2009</b>
Argentina	4,3	6,3	8,4	15,4	16,6	9,4
Bahamas	n.d.	n.d.	n.d.	9,5	9,3	9,4
Barbados	n.d.	n.d.	20,2	14,5	10,0	8,7
Belize	n.d.	n.d.	n.d.	12,7	10,9	9,3
Bolívia	7,4	8,3	5,5	5,0	7,7	7,5
Brasil	6,9	4,0	5,1	6,2	9,8	9,0
Chile	15,6	13,6	8,0	7,3	9,8	8,3
Colômbia	10,5	12,1	9,7	13,4	17,3	12,7
Costa Rica	8,0	5,9	4,8	6,0	6,2	6,0
Cuba	n.d.	n.d.	6,7	7,2	3,4	1,8
Equador	7,1	8,6	8,0	10,8	10,1	7,9
El Salvador	n.d.	8,9	8,2	7,3	6,5	6,1
Guatemala	5,8	10,5	3,0	4,5	4,4	n.d.
Honduras	9,4	10,4	6,4	5,7	6,9	4,9
Jamaica	n.d.	n.d.	15,6	16,0	13,6	10,6
México	5,0	3,8	3,1	5,1	4,2	5,2
Nicarágua	4,6	5,6	13,7	14,2	10,0	7,2
Panamá	11,2	16,8	17,7	15,6	15,8	8,9
Paraguai	5,5	5,5	5,3	7,3	11,3	7,8
Peru	7,7	7,0	8,5	8,6	9,0	8,6
República Dominicana	n.d.	n.d.	19,0	15,3	16,1	15,7
Suriname	n.d.	n.d.	n.d.	14,0	n.d.	n.d.
Trinidad y Tobago	n.d.	n.d.	19,3	15,2	10,5	5,9
Uruguai	11,1	9,8	8,8	11,0	15,2	9,8
Venezuela	8,5	10,0	8,6	12,0	15,3	9,2
<b>América Latina e Caribe</b>	<b>7,1</b>	<b>6,2</b>	<b>8,3</b>	<b>10,2</b>	<b>10,6</b>	<b>8,3</b>

Fonte: elaboração própria com base na CEPAL.



MARCELO F. RESICO

Por outro lado, existem as **políticas do mercado de trabalho**, que podem ser diferenciadas em passivas ou ativas. Enquanto a *política passiva* visa principalmente a apoiar a sustentabilidade da renda das pessoas desempregadas, a *política ativa* do mercado de trabalho tenta colocar os desempregados com dificuldades num emprego normal, isto é, facilitar sua transição para este novo emprego e reduzir a duração do período de inatividade.

São *instrumentos* da política do mercado de trabalho passiva: o subsídio por desemprego, ajuda em caso de insolvência e compensação por suspensão de atividades. São instrumentos da política do mercado de trabalho ativa: os planos de trabalho, o estímulo à formação profissional, o apoio de assessoria e intermediação, os apoios à mobilidade, a ajuda para criar uma empresa própria, a luta contra o desemprego prolongado etc.

O mercado de trabalho está dividido em setores, em função da profissão, qualificação, do setor e da localização geográfica. Por outro lado, o mercado de trabalho se caracteriza por uma importante falta de transparência de oferta e demanda. Os contratos de trabalho são incompletos e a mobilidade dos trabalhadores é limitada. No mercado de trabalho, estas condições dificultam o adequado jogo de oferta e demanda. Diante das imperfeições específicas do mercado de trabalho, medidas institucionais a favor do trabalho remunerado, como a **agência pública de emprego**, que é a entidade encarregada de estimular o emprego, podem ser interpretadas pela teoria econômica como uma possibilidade de incrementar o bem-estar geral.

Nesse sentido, na Alemanha existe a **Agência Federal do Trabalho** (*Bundesagentur für Arbeit* – BA), que é uma instituição criada para proporcionar informações, assessoria profissional, serviço de intermediação, além de oferecer cursos de capacitação e ajuda para promover a mobilidade no trabalho com a finalidade de compensar desequilíbrios entre a demanda e a oferta de trabalho. A política do mercado de trabalho da agência Federal do Trabalho só pode ser eficaz como política complementar a uma adequada política de emprego e crescimento macroeconômico.



## II.6. Mercado de trabalho e política trabalhista

O **seguro-desemprego** é um sistema legal de ajuda monetária para as pessoas cuja existência se encontra ameaçada em decorrência do desemprego. O seguro-desemprego compensa o salário perdido e assume o pagamento das contribuições para a previdência social, sustentando a inserção social da pessoa afetada por uma situação de desemprego. O seguro deve mitigar os riscos de perda de renda nas fases temporárias de desemprego e servir de ponte durante o tempo requerido para encontrar um novo emprego adequado, sem ter que recorrer diretamente aos subsídios financiados com os impostos. O subsídio para desemprego é calculado, em geral, com base na idade e duração de seus últimos empregos com pagamento obrigatório da previdência social.

Este tipo de subsídios gera algumas *críticas* pela duração e valor dos pagamentos de substituição, que têm uma repercussão negativa, tanto no comportamento dos empregados e desempregados, como também no comportamento das partes dos acordos coletivos de trabalho. Reduzem a vontade de limitar os pedidos de aumento de salário e também a disposição dos trabalhadores de se adaptar às novas circunstâncias. Assim é possível inferir a importância de um seguro-desemprego adequadamente elaborado.

### II.6.4. Associações de trabalhadores e empregadores

Na Economia Social de Mercado, os *sindicatos e associações de empregadores* costumam ser denominados **agentes sociais**. Eles são as partes que negociam os acordos coletivos de trabalho no marco da liberdade de associação. As associações de empregados e sindicatos *negociam as condições* gerais de trabalho e remuneração. A negociação de acordos coletivos de trabalho tenta compensar a desvantagem que significaria para os trabalhadores negociarem individualmente. Isto tem também a finalidade de aliviar a carga de trabalho do Estado, transferindo para os agentes sociais funções importantes, e contrabalançar a politização dos conflitos trabalhistas.

O conceito de **cooperação entre trabalhadores e empregadores** (*Sozialpartnerschaft*) surge na Alemanha, em 1947, no contexto dos esforços



MARCELO F. RESICO

por reconstruir o país, envidados conjuntamente por sindicalistas e empregadores. Desde então, esta forma de relação entre empregadores e sindicatos não só explica a frequência comparativamente baixa de conflitos trabalhistas na Alemanha, como também contribuiu para a difusão do progresso econômico e social entre amplos setores da população.

Desta maneira, a *Sozialpartnerschaft* se transformou num dos pilares constitutivos da Economia Social de Mercado que, na opinião dos seus fundadores, deve ser uma *doutrina de paz* para incentivar as principais forças sociais do país a resolver seus conflitos de interesses através do consenso. Contudo, não exclui o risco dos interesses setoriais, por exemplo das partes negociadoras de um contrato coletivo, tentarem atenuar seus conflitos, assinando acordos em detrimento de terceiros que atuam na **economia informal**. Esta interdependência com o bem-estar comum é necessária para que a gestão das relações trabalhistas possa associar a eficiência econômica à eficiência social.

As **ações concertadas e o pacto para o emprego** são sistemas de informação e negociação nos quais os representantes governamentais e representantes de interesses organizados discutem temas controversos, com a finalidade de encontrar soluções positivas para a economia como um todo. As resoluções adotadas não são vinculantes para os representantes das associações de empregadores e sindicatos, já que só têm caráter de recomendações. As decisões políticas devem ser tomadas de forma consensuada com os sindicatos e as associações de empregadores. Na prática, o sucesso deste tipo de acordos costuma ser efêmero, visto que o consenso alcançado começa a se deteriorar rapidamente e a moderação aceita, em princípio voluntariamente, começa a gerar descontentamento.

## II.6.5. Legislação trabalhista protetora

O sistema de organização do trabalho está sujeito, além dos riscos pessoais normais (saúde, invalidez, velhice etc.), a riscos gerais do sistema econômico, como o desemprego e a falta de trabalho em caso de crises reces-



## II.6. Mercado de trabalho e política trabalhista

sivas ou depressivas. Estas particularidades justificam a existência de *regras institucionais* para definir as relações trabalhistas, os salários e a necessidade de proteção para determinados grupos. A **legislação de proteção trabalhista** abrange tanto as regras de contratação, como discriminação, contratos de trabalho, requerimentos de capacitação e demissão (notificação prévia, indenização etc.). Existem diferentes níveis jurídicos de proteção, leis, negociação coletiva, sentenças da justiça, cláusulas contratuais etc.

As *primeiras leis trabalhistas*, sancionadas em meados do século XIX, introduziram o conceito de jornada máxima de trabalho e estabeleceram certas proibições que favoreciam a população trabalhadora, as mulheres e as crianças. A princípio, o direito trabalhista foi idealizado para proteger o trabalhador perante possíveis prejuízos e desvantagens econômicas e riscos de saúde. *Atualmente* foi estendido à organização de todas as relações trabalhistas. As leis sancionadas pelo Estado estabelecem padrões mínimos para a jornada de trabalho, licenças, aviso prévio ou pagamento de salários em caso de doença, tipo e quantidade de trabalho a ser realizado, fixação da remuneração adequada, direito a férias e eventuais benefícios adicionais.

Numa economia de mercado, a conjunção entre ausência de normas gerais de proteção, desemprego e livre contratação poderia levar a uma *concorrência ruínosa* entre os próprios trabalhadores. Com as normas mínimas definidas nas *leis de amparo ao trabalhador*, na Economia Social de Mercado o Estado tenta cumprir três objetivos: por um lado, proteger o trabalhador de exigências não justificadas dos empregadores, também proteger o trabalhador de uma possível auto-exploração e, finalmente, protegê-lo contra os riscos das mudanças tecnológicos do mundo trabalhista moderno.

Apesar das normas de amparo ao trabalhador encarecerem a mão de obra a médio e longo prazo, pode-se esperar um incremento do bem-estar geral, porque existem maiores incentivos para investir no capital humano. Nas sociedades atuais, a *escolha da profissão* e dos estudos é feita em circunstâncias de incerteza em relação às condições e duração de seu possível



MARCELO F. RESICO

exercício. Por esta razão, os trabalhadores e empresas que atuam racionalmente só investirão em *capital humano* se existir uma certa *estabilidade no trabalho*.

Por outro lado, há evidência de que as normativas de amparo ao trabalhador tendem a segmentar o mercado de trabalho entre aqueles protegidos pela legislação (*trabalho formal* ou *com carteira assinada*) e os que ficam fora deste marco (*trabalho informal* ou *sem carteira assinada*), dado que aumentam a tendência das empresas de contratar este último tipo de trabalho. Além disso, a legislação trabalhista pode gerar uma *rigidez* da economia para se adaptar ao ciclo econômico: durante a expansão, há menos contratações do que o ideal, durante as recessões, há menos demissões. Nesse sentido, a legislação reduz ambas: a criação e a destruição de trabalho.

O direito trabalhista regula as relações entre empregadores e trabalhadores, visto que um *contrato* geral de trabalho não pode estipular todas as prestações e contraprestações. Os contratos são limitados, uma vez que não podem prever todas as possíveis contingências que poderão vir a acontecer no futuro. É possível fazer uma distinção entre o *direito trabalhista individual*, que regula as relações jurídicas entre empresários e trabalhadores no plano individual, *direito trabalhista coletivo*, que regula as relações jurídicas entre empregadores e trabalhadores mediante acordos de empresas, acordos coletivos de trabalho e prestação de serviços, e as ***leis de amparo ao trabalhador***, que se referem às áreas de saúde e segurança no trabalho.

O direito trabalhista abrange, por um lado, *disposições estatais*, como leis e regulamentos e, por outro lado, *legislações autônomas* elaboradas pelas partes (trabalhadores e empregadores) com caráter vinculante, como os contratos de trabalho individuais, os acordos de empresa, os acordos coletivos e as disposições das obrigações profissionais mútuas.

Na maioria dos setores econômicos, as condições de trabalho são fixadas nos ***acordos coletivos de trabalho***, obrigatórios, em princípio, somente para as empresas afiliadas a uma associação profissional de empregadores, que fazem parte da contratação coletiva, mais os membros dos sindicatos,



## II.6. Mercado de trabalho e política trabalhista

que negociaram o acordo. Em nível de empresa, podem ser assinados tanto acordos coletivos, entre empregadores e sindicatos, como acordos de empresas, entre o empregado e o comitê da empresa. Os acordos coletivos devem respeitar a legislação vigente de caráter obrigatório.

Em caso de litígio, as partes devem comparecer aos **tribunais do trabalho** competentes. Quando se tratar de acordos coletivos, existe também a possibilidade de uma arbitragem ou uma conciliação. Não obstante, as propostas submetidas a instâncias de arbitragem não são de acatamento obrigatório.

A rápida sucessão de mudanças pelas quais vem passando o mundo do trabalho, como o surgimento de novos setores econômicos, a expansão do setor dos serviços, o retrocesso dos ramos produtivos clássicos, o escasso grau de organização dos trabalhadores e empregadores implicam num processo de permanente transformação do direito trabalhista. Também cresce a importância das *fontes internacionais* do direito. Os acordos alcançados no marco da Organização Internacional do Trabalho (OIT) só adquirem caráter obrigatório uma vez ratificados e adotados pelo direito nacional.

### II.6.6. Direitos de acordos coletivos

O primeiro pilar da organização do mercado de trabalho na Economia Social de Mercado é a autonomia dos **acordos coletivos de trabalho**, que permite às partes interessadas, sindicatos e associações de empregadores, negociar as normas mínimas que regem os contratos de trabalho. Nas negociações coletivas, parte-se de um conflito de interesses e de distribuição, motivo pelo qual é reconhecido às partes o direito de decidir livremente que forma adotarão suas relações, aquelas que inclusive podem chegar ao conflito trabalhista como último recurso.

A *autonomia* dos acordos coletivos de trabalho exige que as regras sobre as condições de trabalho e econômicas sejam acordadas entre os sindicatos e as associações empresariais, sem intervenção do Estado. Em geral, estes acordos podem ser estabelecidos com caráter vinculante para



MARCELO F. RESICO

algumas empresas, ou também para um ramo industrial inteiro. Ainda assim, sua validade pode ficar limitada a uma região, ou se estender a todo o território nacional.

Os acordos coletivos não apenas definem os *direitos e obrigações* concretas de empregadores e trabalhadores, em relação, por exemplo, à remuneração e salários ou jornadas de trabalho, mas também são *obrigatórios* para todos os empresários que fizerem parte da associação patronal e para todos os trabalhadores membros do sindicato de um determinado setor.

Pode-se fazer uma distinção entre os *acordos coletivos marco*, que abrangem períodos extensos, e os *acordos que regulam as remunerações e salários*, que costumam ter uma vigência mais curta. Paralelamente, existe uma infinidade de contratos coletivos sobre prestações adicionais, como, por exemplo, o direito a férias, capitalização dos trabalhadores e pagamento de benefícios adicionais. As convenções coletivas de trabalho não podem ir contra as leis e demais normas jurídicas.

## II.6.7. Conflito trabalhista e direito a greve

A autonomia de que gozam as partes contratantes dos acordos coletivos de trabalho, em virtude da liberdade de associação, só pode funcionar em condições de razoável *equilíbrio de poder* entre os sindicatos e as entidades patronais. Nas negociações coletivas não só são abordadas questões relativas aos objetivos comuns, como pode ser preservada a competitividade da empresa, bem como interesses divergentes como é o caso da distribuição de lucro entre o trabalho e o capital. Por isso deve haver um certo equilíbrio de forças, para evitar que uma parte possa abusar da sua posição e impor suas condições unilateralmente à outra.

A *greve* dos trabalhadores e o *lock-out* patronal, que acarreta o fechamento da empresa e a suspensão temporária das remunerações e salários, são instrumentos a serem aplicados caso não seja alcançado um compromisso viável para ambas partes. Na prática, são os *sindicatos* os que mais exercem o direito de greve, porque periodicamente reivindicam melhorias,



## II.6. Mercado de trabalho e política trabalhista

e sem este instrumento dificilmente conseguiriam assinar contratos coletivos que atendessem aos seus interesses. Com a finalidade de alcançar os objetivos da greve com o mínimo de recursos, os sindicatos tentam de reduzir a duração do conflito trabalhista, além de limitá-lo aos pontos estratégicos do processo de produção.

É geralmente aceito que o recurso das greves somente deve ser usado em defesa de determinados objetivos da negociação trabalhista e não devem ser realizados com a finalidade de atingir *objetivos políticos* mais amplos. Além disso, a luta trabalhista deve observar critérios de justiça e só pode ser dirigida contra os diretamente envolvidos. Além disso, segundo o *princípio de adequação social*, deve haver uma certa proporcionalidade entre o alcance e a intensidade das ações, por um lado, e os objetivos, por outro.

Em vista de que os conflitos trabalhistas geram fortes perdas para toda a economia e geram situações de desabastecimento, a *disposição ao consenso* dos agentes sociais é extremamente importante para a competitividade internacional de um país. A Alemanha é, juntamente com a Áustria e a Suíça, um dos países com menor frequência de greves.

### II.6.8. Sistema de cogestão e regime empresarial

Outro elemento que caracteriza a ordem trabalhista alemã é a *cogestão*, mediante a qual é estabelecida a participação dos trabalhadores na tomada de decisões da empresa, diferentemente do acordo coletivo, a cooperação entre o comitê da empresa e a direção da empresa, que está baseada numa relação de *confiança mútua*.

O objetivo é superar a posição do trabalhador como mero objeto dentro da organização de uma empresa e estabelecer vínculos institucionais entre o capital e o trabalho, impulsionando a cooperação entre ambos. De fato, na Alemanha, a partir da implementação da cogestão, houve um fortalecimento da *cultura de cooperação* entre empregadores e trabalhadores. Os *direitos de cogestão* variam segundo a forma e o tamanho das empresas. Os direitos mais amplos são observados na mineração e na indústria siderúrgica.



MARCELO F. RESICO

A cogestão operária abrange todas as decisões a serem tomadas pelo *Conselho de Supervisão* de uma empresa, e não deve ser confundida com o *Comitê da Empresa*, cujas funções são reguladas pela Lei de regime empresarial, que complementa a cogestão. Em caso de empate nos conselhos de supervisão, os empregadores têm o de minerva. O pessoal executivo figura no grupo dos trabalhadores.

A *Lei de regime empresarial* regula a cooperação entre o empregador e os trabalhadores de uma empresa. O pessoal é representado pelo *Comitê da Empresa*, que goza de direitos de participação institucionalizados. A Lei de regime empresarial se aplica a estabelecimentos com pelo menos cinco trabalhadores em relação de dependência. Empregadores e trabalhadores devem estar proporcionalmente representados no Comitê da Empresa. A Lei de regime empresarial se aplica exclusivamente a empresas organizadas conforme o direito privado. No setor público, aplica-se o direito de representação do pessoal.

A Lei de regime empresarial não outorga ao pessoal direitos de decisão em matéria econômica, nem empresarial. Além do *direito à informação*, a lei prevê o *direito a apresentar propostas*, a ser ouvidos e a prestar assessoria. O Comitê da Empresa presta assessoria, por exemplo, quando a questão é organizar os postos de trabalho, planejar o pessoal, estruturar a formação profissional ou introduzir modificações dentro da empresa. Em alguns assuntos sociais, o Comitê da Empresa têm direitos reais de cogestão. Estes direitos se referem principalmente à determinação dos horários de trabalho, a forma de pagamento dos salários, o planejamento das férias, o uso de instalações técnicas e a proteção da saúde.

Além de acordos verbais que dispensam formalização, os Comitês da Empresa e os empregadores podem lavrar também *acordos escritos*. Os acordos empresariais podem regular todos os assuntos da empresa, desde que não caiam em contradição com nenhuma disposição legal. As medidas contempladas nos acordos não invalidam as cláusulas firmadas nos acordos coletivos de trabalho. O Comitê da Empresa deve convocar periodicamente a *Assembleia de Pessoal*, com a finalidade de informar os emprega-



## II.6. Mercado de trabalho e política trabalhista

dos e trocar ideias, sem que esta assembleia tenha qualquer direito especial de cogestão.

### II.6.9. Desafios da economia informal

Uma economia nacional pode estar dividida em dois setores: a economia oficial (regular) e o setor informal (economia informal ou irregular). A ***economia informal***, também denominada *economia paralela* ou *economia negra*, abrange todo o comércio no qual os impostos não são pagos e são evitadas as normas e regulamentos. Por exemplo, pode ser o caso de mercados relacionados ao transporte (onde há super-regulação de táxis ou ônibus), drogas ilegais, prostituição, armas, álcool e tabaco, produtos copiados sem licença (filmes, música, livros, videogames etc.), câmbio de divisas etc. São também atividades próprias da economia informal o trabalho clandestino, o contrabando, a transferência de *renda* para paraísos fiscais etc.

Os bens e serviços transacionados nos mercados paralelos podem se enquadrar em dois tipos de *formação de preços*. Por um lado, podem ser mais baratos do que os bens e serviços legais, dado que o ofertante não arca com os custos de produção normal, nem com os impostos, como no caso do *trabalho informal*. Por outro lado, os bens do mercado paralelo podem ter um preço mais alto, uma vez que o bem em questão é mais difícil de produzir ou conseguir, perigoso ou não pode ser adquirido legalmente.

Se considerarmos o setor informal uma alternativa econômica ao setor formal, a explicação é que os cidadãos procuram evitar o setor oficial, porque é evidente que a economia paralela é percebida por eles como mais vantajosa. Assim evitam o pagamento de impostos, os encargos sociais, as despesas administrativas e os regulamentos estatais da economia oficial e optam pelo setor informal, praticamente isento de gravames e regulamentos. Por outro lado, os mercados paralelos se desenvolvem às vezes pela preferência dos consumidores diante de regulamentos aprovados pelas autoridades que induzem a racionamento, preços máximos fora do equilíbrio que restringem a oferta etc.



MARCELO F. RESICO

A consequência lógica é que, em geral, a economia informal será tanto mais próspera, quanto mais altos forem os custos econômicos e mais regulada a economia formal. Pode-se afirmar que uma economia paralela crescente indica uma deterioração da confiança entre os cidadãos e o Estado. Cresce onde a corrupção, a regulação e os monopólios legais restringem a atividade econômica, ao passo que fica mais reduzida onde há liberdade econômica e um sistema legal simples e eficaz. Se o Estado quiser reduzir a economia informal, não deve recorrer apenas a proibições; pelo contrário, deveria fazer tudo o possível para eliminar as causas.

### II.6.10. Sistema de formação técnico-profissional

Por *formação profissional* são entendidos todos os estudos e aprendizagens voltados para a inserção, reinserção e atualização trabalhista, cujo objetivo principal é aumentar e adequar o conhecimento e habilidades dos atuais e futuros trabalhadores ao longo da vida toda. O *treinamento profissional* prepara os estudantes para trabalhos, atividades práticas tradicionalmente não acadêmicas, relacionados a ocupações específicas. Diferentemente da educação geral, a *educação profissionalizante* ou técnico-profissional está concentrada na transmissão de conhecimentos e habilidades específicas de um determinado ofício ou profissão.

A formação técnico-profissional alemã é oferecida através do *sistema duplo*, que compreende uma parte prática, que é dada nas empresas, e uma parte teórica, oferecida numa escola profissionalizante. Para iniciar a formação profissional, o futuro aprendiz e a empresa assinam um contrato de formação. Existe uma prova na metade de curso para avaliar a aprendizagem e outra, final, que capacita para o certificado de conclusão. Em geral a prova é avaliada pelas câmaras da profissão ou ofício. A definição da profissão ou ofício é também elaborada pelos sindicatos e associações de empregadores, que posteriormente é certificada pelo Estado.

Em vista de que a maior parte da formação é oferecida e financiada pela própria empresa, é grande seu interesse em garantir uma formação

## II.6. Mercado de trabalho e política trabalhista

adequada e de boa qualidade. Apesar do sistema duplo de formação técnico-profissional ter alguns problemas, como um elevado custo econômico e uma organização complexa, goza de uma excelente reputação em muitos países. Além da Alemanha, o sistema duplo é empregado pela Áustria, Suíça, Dinamarca, Holanda e França, e nos últimos anos foi implementado na China e em outros países de Ásia. À medida que ocorre um grande *avanço tecnológico* no sistema econômico, os governos e as empresas foram desenvolvendo um interesse cada vez maior por esse tipo de formação técnico-profissional, aumentando o investimento no mesma.

### **Palavras chave**

Mercado de trabalho  
Liberdade de associação  
Representação coletiva  
Equidade  
Proteção social  
Constituição trabalhista  
Emprego  
Desemprego  
Política de emprego  
Política do mercado de trabalho  
Agência Federal do Trabalho  
Seguro-desemprego  
Agentes sociais  
Cooperação entre trabalhadores e empregadores  
Legislação de amparo ao trabalhador  
Acordos coletivos  
Tribunais do trabalho  
Greve  
Cogestão  
Economia formal e informal

## II.7. Políticas sociais

### II.7.1. Ordem social e ordem econômica

Num sentido amplo, o termo *ordem social* se refere à organização da vida em sociedade e consiste no conjunto de normas e instituições, formais e informais, que fazem parte da estrutura de determinada sociedade. Este enfoque inclui as normas que regulam as relações entre os membros e os subgrupos da sociedade. Em certo sentido, a posição social do indivíduo e dos grupos na sociedade depende, em boa medida, do seu nível econômico, por exemplo através da renda, patrimônio ou profissão. Por isso, a *ordem econômica* é incluída dentro da organização da sociedade.

A experiência histórica indica que a economia, enquanto setor subordinado ao todo social, não pode prover todas as normas e orientações para oferecer aos membros uma vida digna. A lógica econômica está baseada no princípio de eficiência e de maximização, porém este princípio, apesar de ser muito útil para a organização do sistema econômico, não pode ser o princípio único da organização social. Diante dessa realidade, uma sociedade precisa desenvolver e implementar também uma ordem que corresponda às suas necessidades extra-econômicas, como a dignidade humana, a justiça social, a segurança social e a paz social.

Nas sociedades que contam com um Estado que reconhece os *direitos sociais* dos cidadãos, há vários fatores que apontam para a superação de uma mera lógica econômica no contexto da sociedade: a capacidade de promover o desenvolvimento econômico e de distribuir a renda e a riqueza gerada, a capacidade de evitar o desemprego, as possibilidades de destinar fundos para o sustento de pessoas inválidas para o trabalho ou marginalizadas, a capacidade de garantir a estabilidade do poder aquisitivo, porque os setores mais prejudicados pela inflação são os de baixa renda, a capacidade de limitar dependências pessoais e assegurar os direitos humanos fundamentais, a capacidade de fazer valer, mediante a liberdade de associação, os interesses econômicos e sociais dos diferentes setores da sociedade e alcançar um justo equilíbrio entre diferentes interesses, especialmente entre empregadores e trabalhadores, entre os diversos setores (agro-indústria, exportadores-importadores etc.), entre consumidores e produtores, entre os indivíduos e a sociedade.

## II.7.2. O desafio da pobreza

A pobreza pode ser concebida como uma condição na qual uma pessoa ou grupo não tem atendida uma *necessidade básica*, que a priva de um padrão mínimo de bem-estar, particularmente relacionado a uma deficiência na sua renda. Em toda sociedade existe uma distribuição desigual de bens, dinheiro, direitos, talentos, conhecimentos, relações sociais etc. Fala-se de pobreza quando esta desigualdade acarreta uma *situação de necessidade*, que não está limitada a um período de tempo, mas que determina as condições de vida do afetado, ou da afetada.

Atualmente, a luta contra a pobreza está baseada na *lesão da dignidade humana*, a limitação das possibilidades de autorrealização e suas consequências econômicas e políticas, na medida em que atentar contra as possibilidades de crescimento e incentivar fenômenos como a criminalidade, o clientelismo, as migrações etc.

MARCELO F. RESICO

A análise dos aspectos sociais da pobreza relaciona a escassez com a distribuição dos bens e do poder numa sociedade, reconhecendo que a pobreza pode resultar de uma *diminuição nas capacidades* das pessoas de viver a vida que escolhem. Nesse sentido, os elementos determinantes têm a ver com o acesso à informação, educação, saúde e poder político. A pobreza pode ser entendida como o resultado de um status social não equitativo, da pouca participação, ou da deficiência na capacidade de estabelecer conexões com outras pessoas numa sociedade.

A pobreza nos países subdesenvolvidos implica muitas vezes na existência de deficiências alimentares, ou de outras necessidades básicas não atendidas, como habitação, saúde e educação etc. Nos países industrializados, não se trata somente da *sobrevivência material* dos pobres, mas muito mais de deficiências nas suas *possibilidades de participação* na vida social. Portanto, o conceito de pobreza deve ser ajustado a situações mais complexas e, conseqüentemente, é também mais difícil de medir.

A pobreza pode ser medida em termos absolutos ou relativos. A *medição absoluta* da pobreza está relacionada com um determinado nível de consumo padrão entre países e no tempo. Em geral, a medição da pobreza é elaborada com base nos dados de pesquisas realizadas pelos institutos de estatísticas nacionais. Com estes dados são medidas as linhas de pobreza e de capacidade alimentar, que dependem da renda mensal das famílias e da capacidade dessa renda de cobrir uma cesta de bens e serviços. No caso da linha de capacidade alimentar, trata-se de uma *cesta básica de alimentos*, que inclui uma lista de alimentos necessários para uma dieta que permita manter a saúde corporal. No caso da linha de pobreza, trata-se da *cesta básica total* que inclui a anterior, ampliando-a com a inclusão de bens e serviços não alimentares, como vestimenta, transporte, educação, saúde etc.

A *medição relativa* da pobreza concebe a pobreza como um fenômeno que depende do contexto social. Nesse sentido, a desigualdade da renda seria um indicador. A linha de pobreza utilizada pela UE e pela OECD é definida como a distância entre a renda medida e o que surge de 50% da renda média. Contudo, é válido o argumento de que este conceito não

## II.7. Políticas sociais

mede pobreza, mas a desigualdade na distribuição da renda. Desta maneira, a pobreza seria impossível de eliminar, na medida em que nem todas as pessoas têm a mesma renda.

**População em situação de pobreza.**

*Em porcentagem da população total, média quinquenal, entre 1980 e 2008*

<b>País</b>	<b>1990-1994</b>	<b>1995-1999</b>	<b>2000-2004</b>	<b>2005-2008</b>
Argentina	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Bolívia	n.d.	61,4	63,2	54,0
Brasil	46,7	36,7	n.d.	31,4
Chile	33,1	22,5	19,5	13,7
Colômbia	54,3	52,9	51,3	46,8
Costa Rica	24,7	21,4	20,4	18,8
Equador	n.d.	n.d.	51,2	44,2
El Salvador	n.d.	53,2	48,2	n.d.
Guatemala	69,4	61,1	60,2	54,8
Honduras	79,4	79,4	76,1	70,2
México	45,1	49,9	39,2	34,0
Nicarágua	73,6	69,9	69,3	61,9
Panamá	n.d.	n.d.	34,9	29,4
Paraguai	n.d.	60,6	63,5	59,7
Peru	n.d.	48,1	52,7	42,2
Rep. Dominicana	n.d.	n.d.	50,8	45,2
Uruguai	n.d.	n.d.	n.d.	15,7
Venezuela	44,3	48,7	47,0	30,9
América Latina	47,0	43,7	44,0	35,8

Fonte: elaboração própria com base na CEPAL.

MARCELO F. RESICO

O Banco Mundial mede a *pobreza extrema* como as pessoas que dispõem de menos de 1 dólar por dia. A porcentagem da população mundial que vive com menos de 1 dólar por dia foi reduzida à metade nos últimos 20 anos. A maior parte da melhora ocorreu no leste e sul da Ásia. De qualquer forma, estima-se que aproximadamente a metade da população mundial vive em condições de pobreza.

### II.7.3. O desafio da desigualdade

A *desigualdade* se refere à disparidade na distribuição dos recursos econômicos e da renda. O conceito pode ser aplicado a indivíduos, grupos e países. A desigualdade econômica está relacionada às diferenças nos resultados, porém está ligada também à *desigualdade de oportunidades*. A desigualdade pode ser medida através do *coeficiente de Gini*. Este indicador estabelece um número que vai de 0 a 1, onde 0 representa a situação de equidade completa, na qual todos têm a mesma renda, e 1, a situação de iniquidade máxima, na qual uma pessoa recebe toda a renda e os demais, nada. Contudo, a ideia de justiça distributiva não pode ser definida de forma unívoca. Para defini-la, é necessário partir de certas valorizações e objetivos finais, cuja harmonização depende do funcionamento democrático.

Segundo a *curva de Kuznets*, que relaciona a distribuição da renda com as etapas do processo de desenvolvimento econômico, quanto menos desenvolvidos forem os países, maior a desigualdade; e à medida que vão se desenvolvendo, a desigualdade vai se equiparando pela difusão de empregos de maior qualidade e pelo desenvolvimento de sistemas de bem-estar mais eficazes. Pode-se dizer que a confiança aumenta em sociedades igualitárias, motivo pelo qual aumenta também o capital social e tendem a diminuir certos problemas, como as disputas sociais, os delitos etc. Já a desigualdade pode estar relacionada à diminuição da coesão social. Do ponto de vista econômico, é válido o argumento de que a perspectiva de uma melhoria econômica incentiva as pessoas à concorrência, à excelência e à inovação numa determinada economia.

## II.7. Políticas sociais

**Evolução do Coeficiente de Gini***Valores entre 0 e 1, média quinquenal*

	<b>1990-1994</b>	<b>1995-1999</b>	<b>2000-2004</b>	<b>2005-2008</b>
Argentina	...	0,539	0,555	0,523
Bolívia	...	0,591	0,588	0,565
Brasil	0,624	0,639	0,624	0,600
Chile	0,553	0,557	0,558	0,522
Colômbia	0,566	0,571	0,573	0,584
Costa Rica	0,450	0,462	0,483	0,477
Equador	...	...	0,513	0,526
El Salvador	...	0,512	0,509	...
Guatemala	...	0,560	0,542	0,585
Honduras	0,588	0,561	0,588	0,593
México	0,539	0,533	0,515	0,516
Nicarágua	0,582	0,583	0,579	0,532
Panamá	...	...	0,554	0,529
Paraguai	...	0,565	0,559	0,534
Peru	...	0,539	0,516	0,488
Rep. Dominicana	...	...	0,562	0,565
Uruguai	...	...	...	0,451
Venezuela	0,479	0,503	0,485	0,444

Fonte: elaboração própria com base na CEPAL.

De acordo com a reciprocidade das trocas no mercado, toda pessoa deve ser remunerada segundo seu rendimento na produção. Portanto, a distribuição da renda está fundamentada no *princípio do rendimento*. Con-

MARCELO F. RESICO

tudo, mesmo quando a política de ordenamento do Estado fixa o marco correspondente para a operação correta do mercado, sempre haverá pessoas que não poderão garantir seu sustento, porque não estão em condições de contribuir com seu trabalho. Isto pode ser atribuído tanto a razões físicas como a doença ou invalidez, ou por estarem desempregadas por motivos alheios à sua vontade. Desta forma, na Economia Social de Mercado, o princípio do rendimento é complementado pelo direito a um mínimo existencial assegurado, expresso pelo **princípio de igualdade**, segundo o qual todos os seres humanos são iguais.

Por definição, o conceito de mínimo existencial, se distingue em um *componente físico* e um *componente cultural*. O mínimo existencial físico inclui todos os bens necessários para a sobrevivência. O mínimo existencial cultural visa proporcionar a possibilidade de participar da vida social num nível mínimo aceitável. Evidentemente, existe uma grande diversidade de opiniões em relação a quantificar o valor a ser considerado adequado ou razoável nesse sentido.

Contudo, deve-se considerar que uma aplicação rígida do princípio do mínimo existencial exigiria uma distribuição de renda absolutamente igualitária, que desarticulava o princípio de rendimento e reduziria de maneira considerável o bem-estar econômico. Quando o **intervencionismo do Estado** impede o acesso das pessoas a uma parte significativa da renda potencialmente alcançável no mercado livre, ou retém uma parte excessiva desta renda, a *vontade de rendimento* pessoal fica enfraquecida.

O princípio da ajuda à necessidade e o direito a um mínimo existencial levam à necessidade de uma **política de distribuição de renda**. Desta forma, as medidas distributivas das associações da sociedade civil e, em última instância, do Estado, transformam a distribuição primária, baseada no princípio de rendimento, numa distribuição secundária como manifestação do princípio de solidariedade que rege a Economia Social de Mercado. Não obstante, à hora de definir o alcance da política redistributiva é importante manter um balanço adequado com o princípio de rendimento como forma de preservar uma melhora sustentada do bem-estar geral. Este

## II.7. Políticas sociais

balanço pode ser alcançado com maior facilidade na medida em que a ação das diversas organizações da sociedade civil ganham papel protagonista, de acordo com o princípio da ação subsidiária do Estado.

### II.7.4. Estado social versus Estado do bem-estar social

A mera garantia legal não basta para tornar efetivos os direitos individuais e sociais básicos para determinados grupos, como, por exemplo, os cidadãos de escassos recursos. Estes direitos estão em pleno vigor quando, além de constar nas leis, são cumpridas certas condições concretas. A importante função do Estado social consiste em criar para todos os membros da sociedade, dentro do marco da ordem constitucional e das possibilidades econômicas, as *condições materiais mínimas*, definidas democraticamente, que permitem gozar dos direitos fundamentais, assim como assegurar as condições de uma *vida digna*.

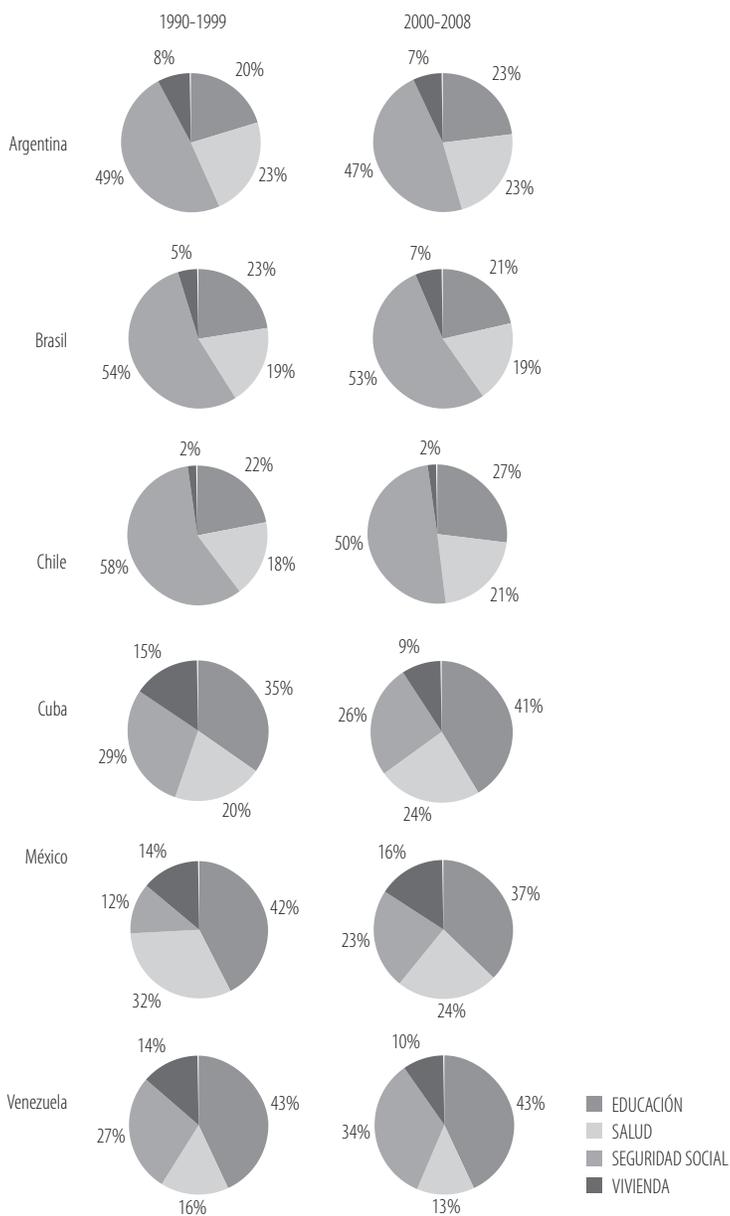
Esta proposição implica, nos casos em que for necessário, prover a todos os setores mais desprotegidos de uma *renda mínima*, que garanta sua sobrevivência e proporcione uma margem mínima para o livre desenvolvimento da sua personalidade. Também concede especial *proteção ao casamento e à família* e exige ao Estado tomar medidas destinadas a fortalecer a capacidade das famílias de cumprir seus objetivos básicos para o desenvolvimento da sociedade.

A comparação das experiências internacionais mostra que tende a existir uma correlação entre nível de renda e despesas sociais. Os países desenvolvidos têm sistemas de previdência social mais amplos e dispendiosos do que os países pobres. A evidência empírica sugere que os impostos e as transferências reduzem consideravelmente a pobreza na maior parte dos países que têm sistemas deste tipo. O *Estado social* provou ser eficaz na redução da pobreza, porém este tipo de políticas requer *alta qualidade das instituições* e da administração.

MARCELO F. RESICO

### Composição do gasto social

Gasto social por alocação, entre 1990 e 2008



Fonte: elaboração própria com base na CEPAL.

## II.7. Políticas sociais

Nesse sentido, as principais *finalidades do Estado social*, a partir da perspectiva da Economia Social de Mercado, são: 1. *promover a liberdade*, assegurando às pessoas oportunidades de empregos numa economia produtiva, implementando um sistema de previdência social e impulsionando uma política de luta contra a pobreza; 2. *estabelecer a justiça social* através de uma justiça distributiva, complementar à justiça de rendimento, e igualdade de oportunidades nas condições iniciais dos cidadãos; 3. *garantir a paz social* e a solução pacífica e consensuada dos conflitos de interesses.

Para isso, o Estado social deve realizar as seguintes tarefas: oferecer ajuda contra a miséria e a pobreza, garantindo um *mínimo existencial* humanamente digno; apontar para *equidade jurídica e real* mediante a redução das diferenças de bem-estar e as relações de dependência; garantir a **previdência social** diante dos riscos de acidente, doença, invalidez para o trabalho, desemprego, velhice e perda do sustento da família; *incrementar o bem-estar* e prover a distribuição justa do mesmo.

Por outro lado, certos direitos fundamentais consagrados na Constituição exigem também um determinado *limite para as atividades do Estado social*, motivo pelo qual certas medidas, por exemplo uma *política social assistencialista*, podem afetar a liberdade, a responsabilidade pessoal. Para atingir um equilíbrio entre assistência e autonomia, as políticas do Estado devem partir da abertura e promoção da participação das organizações da sociedade civil. Os Estados que excedem sua função social são denominados Estados beneficentes ou clientelistas.

O Estado social se transforma em **Estado do bem estar social** quando exime a pessoa da responsabilidade pela sua própria existência e seu futuro, isto é, quando ignora o princípio de solidariedade, a tal ponto que as pessoas beneficiadas chegam a considerar as prestações como permanentes e sem obrigações correspondentes. Neste caso, são infringidos não apenas os valores fundamentais da sociedade, como a liberdade pessoal, a retribuição proporcional ao rendimento, a vontade de se valer por si mesmo e a responsabilidade pessoal, como a *excessiva carga tributária e*

MARCELO F. RESICO

*social* sobre as empresas e cidadãos leva ao mau desempenho da economia produtiva.

Adicionalmente, devido à necessidade de levar em consideração outras normas de uma *democracia pluralista*, a política social do Estado deve respeitar os princípios de subsidiariedade e pluralidade. Nesse sentido, é importante que as instituições sociais do Estado sejam administradas ou supervisionadas por associações não governamentais com participação da *sociedade civil*.

O conceito de *despesa social* costuma ser utilizado para descrever a soma de todas os benefícios sociais providos pelo Estado durante um determinado período. Os principais componentes da despesa social em geral são saúde, educação, trabalho, assistência social, habitação, serviços urbanos e água potável.

Na Alemanha existe o denominado *orçamento social*, que é um relatório periódico do governo, no qual se faz um levantamento dos benefícios sociais proporcionados e seu financiamento. O orçamento social detalha os benefícios proporcionados por instituições e funções, bem como o respectivo financiamento por tipos e fontes.

## II.7.5. Política social

A *política social* é uma parte da política pública voltada, em termos absolutos ou relativos, para a melhoria do bem-estar da sociedade. Está geralmente dirigida a grupos de pessoas consideradas fracas, por exemplo, aqueles que têm a capacidade de gerar um renda que possa lhes assegurar uma vida digna. Nesse sentido, está relacionada às necessidades de educação, saúde, habitação, trabalho e previdência social.

Sem política social surgiriam vários problemas. Em primeiro lugar, seria colocada em risco a existência das *pessoas com capacidade limitada* de exercer um trabalho remunerado. Também devido a condições desiguais iniciais, seriam geradas grandes *diferenças na renda e na riqueza*. Da

## II.7. Políticas sociais

mesma forma, as *mudanças estruturais* relacionadas ao desenvolvimento econômico geram problemas de ajuste que, por razões de justiça social, têm que ser resolvidos de forma solidária, já que em muitos casos não podem ser assumidos adequadamente pelas pessoas e suas famílias.

As *entidades responsáveis* de impulsionar a política social estatal são o Estado nacional, os estados provinciais ou estatais e os distritos e municípios, as denominadas entidades parafiscais (seguros de pensões, seguros de saúde etc.), as associações independentes de beneficência (por exemplo, Caritas, organizações de outras comunidades religiosas, Cruz Vermelha etc.), assim como os sindicatos e associações de empregadores.

O principal objetivo da política social é garantir a dignidade do homem e das condições para o livre desenvolvimento da personalidade baseada nos direitos individuais e na justiça social. Assim, infere-se também o requisito de *garantir e melhorar a capacidade de trabalho* como base de um sustento seguro e responsável, atingir um adequado nível de ***previdência social*** que permita às pessoas obter renda e um sistema de redistribuição interpessoal e intertemporal da renda em caso de necessidade justificada, a *proteção e recuperação da saúde*, garantir a quantidade e a qualidade da *educação*, e compensar as diferenças no nível de renda e de encargos mediante uma *política redistributiva*.

Entende-se que a política social precisa respeitar os outros princípios de ordenamento, como a liberdade, responsabilidade, subsidiariedade etc. em seus esforços para alcançar os objetivos traçados. Nesse sentido, deve partir da abertura e promoção da participação das associações da sociedade civil para alcançar os objetivos da política social.

A política de ação social atua nas seguintes áreas:

1. A ***política de amparo ao trabalhador***. Abrange medidas que regulam a jornada de trabalho, a proibição do trabalho infantil, a proteção para jovens, mães e pessoas com necessidades especiais, a proteção contra riscos e acidentes, e a proteção contra a demissão.

MARCELO F. RESICO

2. O **sistema de previdência social**, com seu seguro de pensões, seguro de saúde, seguro de assistência, seguro de acidentes e desemprego, que protege a maioria dos cidadãos contra as consequências de uma incapacidade temporária ou permanente de trabalho na velhice, uma diminuição da capacidade de trabalho, viuvez, orfandade, doença, necessidade de assistência permanente e desemprego. É complementado pela assistência social, que protege da pobreza extrema as pessoas que não adquiriram os direitos de previdência social.
3. A **política do regime empresarial e cogestão**. Concede aos empregados o direito de informação, recurso, consulta e cogestão em matéria de organização dos postos de trabalho, os procedimentos trabalhistas, jornadas de trabalho, formas de remuneração, contratação e demissão.
4. A **política de mercado de trabalho** que, por um lado, melhora a qualidade dos mercados de trabalho mediante a administração do trabalho e, por outro, contribui para um processo de fixação de salários econômica e socialmente aceitáveis, mudando a forma do mercado de trabalho através da livre associação e autonomia, mediante o estabelecimento de acordos coletivos de trabalho.
5. A **política de habitação**, que visa oferecer a todos os cidadãos uma habitação que atenda às mínimas normas quantitativas e qualitativas.
6. A **política da família**, que facilita à família o cumprimento das suas funções, facilitando vantagens econômicas e a criação de condições gerais favoráveis.
7. A **política de saúde e prevenção de doenças**, que se destina a organizar o sistema de saúde, constituindo um marco operacional para o mesmo e financiando a assistência à saúde pública daqueles que não podem ter acesso à mesma no setor de mercado.

### II.7.6. Assistência social básica

A **previdência social** não abrange apenas diversos seguros, como também políticas públicas dirigidas às pessoas com necessidades mais imperiosas. Consiste num conjunto de benefícios ou serviços providos por organizações não governamentais ou pelo Estado para reduzir carências de diversos tipos. Ela está dirigida aos grupos que apresentam maiores necessidades como pobres, idosos, pessoas com necessidades especiais ou desempregados.

A última rede de contenção do sistema de previdência social é constituída pelos benefícios sociais básicos. Seu objetivo central é proteger os membros da sociedade da **pobreza**. De acordo com os princípios da ESM de responsabilidade e subsidiariedade, a orientação desta ajuda está dirigida a apoiar os beneficiários a poderem levar uma vida digna, sem gerar uma dependência permanente do Estado. Para isso, o Estado deve partir da participação das associações da sociedade civil e atuar justamente onde a ação destas é insuficiente.

As ajudas da previdência social básica são benefícios de assistência, e pressupõem um *estado de necessidade* para recebê-las. Ou seja, antes de receber a ajuda social, o beneficiário deverá esgotar seus próprios recursos em matéria de renda e patrimônio.

A Ajuda social na Alemanha abrange sete tipos de *benefícios* no total. Entre as mais importantes constam a ajuda ao sustento, a previdência básica na velhice e em caso de invalidez, a ajuda à integração de pessoas com necessidades especiais e a ajuda para prover cuidados às pessoas que precisam. As prestações são medidas em função de valores básicos estabelecidos mediante decretos dos diferentes estados federados. Estes valores são ajustados a cada cinco anos, em função dos padrões de consumo dos setores de rendas mais baixas estabelecidos empiricamente.

Pessoas necessitadas em condições de trabalhar têm direito a receber os benefícios do **subsídio por desemprego**, um instrumento projetado para incentivar o trabalho e, ao mesmo tempo, exigir um esforço próprio. O principal objetivo da assistência básica para pessoas desempregadas é rein-

MARCELO F. RESICO

serir o desempregado no mercado de trabalho. É preciso que o beneficiário faça uma contribuição ativa para esse processo de reinserção.

A ajuda consiste em serviços destinados a integrar o beneficiário no trabalho, como capacitação e assessoramento e prestações monetárias que lhe permitam um sustento durante o período de reinserção. *Outras medidas* que visam facilitar a inserção na vida trabalhista são a assistência a familiares menores de idade necessitados de cuidados, assim como aconselhamento, em caso de problemas psicossociais, dependência química e endividamento. O benefício básico é ajustado em função das pensões por velhice desembolsadas pelo sistema nacional de previdência social, isto é, que é uma soma móvel e ajustável.

## II.7.7. Sistema de pensões e aposentadorias

A *previdência social*, em geral, compreende os seguros sociais, a proteção social perante problemas como aposentadoria, idade avançada, pobreza, invalidez, desemprego e outros. Um seguro social consiste em receber benefícios, com base nas contribuições prévias ao sistema, como no caso das pensões, os seguros-desemprego etc. Os seguros de aposentadoria, particularmente, são pagos proporcionais ao salário, visto que são financiados com contribuições do empregado (e em alguns casos do empregador também) e são recebidas quando a pessoa chega à idade de se aposentar, na forma de compensação diferida. O seguro de aposentadoria estatal, geralmente, é um sistema obrigatório e subsidiado pelo Estado.

O modelo da ESM incluiu sempre um sistema previdenciário projetado de modo tal que possa oferecer às pessoas idosas a possibilidade de gozar uma velhice sem privações econômicas. O regime previdenciário vigente na Alemanha continua sendo financiado atualmente por contribuições deduzidas na forma de uma porcentagem da renda dos trabalhadores, que concede direito a receber determinada pensão em função dessas contribuições realizadas. Até os dias de hoje as contribuições são desembolsadas diretamente aos pensionistas segundo o princípio do *sistema de distribuição*.

## II.7. Políticas sociais

**Previdência social**

*Proporção da população economicamente ativa (PEA) em condição de assalariado e que realiza aportes a um esquema de seguridade social. Ano 2005*

<b>País</b>	<b>Porcentagem</b>	<b>País</b>	<b>Porcentagem</b>
Argentina	24,5	México	28,4
Bolívia	n.d.	Nicarágua	n.d.
Brasil	31,7	Panamá	32,3
Chile	n.d.	Paraguai	12,6
Costa Rica	35	Peru	n.d.
Equador	17,2	República Dominicana	19,2
El Salvador	n.d.	Uruguai	32,8
Guatemala	n.d.	Venezuela	20,7

Fonte: elaboração própria com base na CEPAL.

O problema central do sistema de distribuição em muitos dos países industrializados é a dependência direta do financiamento pela população economicamente ativa, que vem diminuindo, relativamente, por uma *tendência demográfica*. A renda do fundo pensões é o resultado da média das contribuições multiplicado pelo número de trabalhadores. Os gastos são a pensão média das contribuições multiplicada pelo número de aposentados. Como nestes países o índice de fecundidade está abaixo da taxa de substituição, para manter o número de trabalhadores no mesmo nível seria preciso reduzir as pensões, incrementar as contribuições, ou aumentar permanentemente a imigração.

Nos países em vias de desenvolvimento, este sistema de distribuição tem a desvantagem de restringir a capacidade de escolha e requer uma administração estatal muito eficiente e independente. Se não for assim, o sistema poderá ter falhas de gestão e problemas de desvio dos fundos de financiamento de fins políticos.

Também existem os sistemas privados, denominados *sistemas de capitalização*. Neste caso, as contribuições não são distribuídas de forma direta,

MARCELO F. RESICO

mas investidas com a finalidade de obter juros. Em princípio, o regime de capitalização segue a mesma lógica de um seguro de vida. O inconveniente deste tipo de sistemas é que requerem uma grande capacidade de informação dos beneficiários, visto que precisam tomar permanentemente decisões corretas e estão à mercê de fenômenos de instabilidade sistêmica dos sistemas financeiros.

Com este histórico, quase todos os países industrializados e muitos países em desenvolvimento estão trabalhando na *reforma* dos seus sistemas previdenciários. O primeiro pilar é uma versão reduzida do sistema estatal de distribuição. No caso do segundo pilar, costumam ser cobradas contribuições obrigatórias adicionais, que são investidas com determinadas taxas de juros. O terceiro pilar estaria composto de contribuições voluntárias para um investimento financeiro, subsidiada pelo Estado, por exemplo, mediante isenções fiscais, com a finalidade de engrossar, posteriormente, os haveres de aposentadoria.

## II.7.8. Seguro contra acidentes

Nos países desenvolvidos costuma existir um seguro público contra o *risco de invalidez* que possa tornar impossível a realização de algum trabalho. Nesse sentido, estes seguros provêm uma rede de segurança social em caso de invalidez. Também existem seguradoras de risco ocupacional financiadas pelos próprios empregadores e empregados.

O *seguro obrigatório contra acidentes* inicialmente tinha como objetivo proteger os operários e empregados, especialmente do setor industrial, contra os acidentes de trabalho. Desde então, as funções do seguro contra acidentes vem se ampliando consideravelmente, tanto em conteúdo, quanto em relação aos grupos de pessoas seguradas. As entidades responsáveis pelo seguro contra acidentes são as mutualistas, tanto industriais quanto agrícolas, organizadas por profissões e ofícios, e as seguradoras de acidentes do setor público. As mutualistas são financiadas pelas contribuições dos empregadores.

## II.7. Políticas sociais

As *funções e benefícios* do seguro contra acidentes incluem, principalmente, medidas de prevenção de acidentes de trabalho. Para prevenir os acidentes, as mutualistas têm o direito de emitir regras de prevenção na sua área de concorrência e controlar o cumprimento das mesmas. Uma vez ocorrido um acidente, o seguro oferece serviços para a pessoa acidentada recuperar sua saúde e se reintegrar à vida profissional. Eventualmente paga indenizações às pessoas acidentadas ou aos seus familiares.

As compensações incluem *pagamentos por doenças* relacionadas ao âmbito de trabalho, despesas por doença, despesas médicas e lucro cessante, mais danos. Nestes casos é importante saber se a invalidez foi imprevisível, se está relacionada a alguma doença crônica, se foi contraída durante o trabalho, se existem outros seguros envolvidos e qual será o valor da compensação e por quanto tempo. Nas últimas décadas, o número de acidentes de trabalho sofreu uma redução considerável, tanto em números absolutos quanto em relação ao número de trabalhadores.

### II.7.9. Seguro médico e prevenção de doenças

O *sistema de saúde* abrange bens e serviços necessários para promover a saúde e combater a doença junto com as instituições que os provêm. O sistema de saúde é composto por uma interrelação complexa de participantes, como os consumidores, as seguradoras, os empregados, os profissionais médicos, as agências públicas, os laboratórios etc. Em média, os sistemas de saúde representam aproximadamente 10% do PIB das nações desenvolvidas, constituindo um setor muito importante.

Nos países desenvolvidos, e em muitos em desenvolvimento, a saúde da população é coberta independentemente do pagamento pela mesma. Em quase todos os sistemas existe um seguro provido ou financiado pelo Estado mais prestadoras privadas que competem no mercado de saúde. O setor privado funciona através de um *sistema de pagamentos* ou pré-pagos que reduz ou custo administrativo e privilegia as opções das pessoas. Por outro lado, existe o sistema de *seguros nacionais de saúde*, que impõe a ob-

MARCELO F. RESICO

rigatoriedade de estar integrado a alguma prestadora de serviços, seja estatal ou privada. Em muitos casos, o sistema de prestação é privado, porém o financiamento provém de fundos públicos.

Um elemento essencial destes sistemas é o *risco implícito*. Pode ocorrer a *seleção adversa*, segundo a qual o cliente que mais está disposto a pagar é quem tem sua saúde mais comprometida. Também pode ocorrer o *risco moral*, que acontece quando os serviços prestados incentivam o cliente a se expor a maiores riscos.

Na Alemanha, a população está principalmente incluída no regime de **seguro médico obrigatório**. Levando em consideração os familiares cosegurados que não pagam contribuições, estima-se que aproximadamente 90% da população está coberta, enquanto somente 9% da população conta com um seguro privado. Os segurados podem escolher livremente a entidade de sua preferência. Todas as entidades são financiadas através das contribuições, fixadas em cada caso de modo tal que a renda a título de contribuição cubra as despesas correntes.

Diferentemente dos prêmios cobrados pelos seguros privados, as contribuições para o seguro médico obrigatório não dependem do risco individual de doença dos afiliados, mas da sua renda. Contudo, todos os afiliados gozam dos *mesmos direitos de atenção* e o seguro cobre os familiares economicamente dependentes. Desta forma, em conformidade com o princípio da solidariedade, realiza a compensação dos encargos financeiros entre os segurados e permite cobrir grupos sociais que não estão em condições de contratar um seguro privado adequado.

Nas últimas décadas, o uso de equipamentos médicos novos e medicamentos recém desenvolvidos, assim como o envelhecimento da população geraram um *forte incremento das despesas* dos seguros. Para contrabalançar esta evolução, foram suprimidos alguns benefícios menores, foi introduzida uma contribuição própria do segurado e foram estabelecidos valores de teto para o financiamento das prestações realizadas. Do ponto de vista médico, ocorreu uma mudança de um sistema que estava baseado no

## II.7. Políticas sociais

diagnóstico e cura para uma ênfase maior na *prevenção* e no fortalecimento de uma *cultura da saúde*.

### II.7.10. Seguro contra invalidez

O *seguro obrigatório contra invalidez* é um dos pilares do sistema alemão de previdência social, que abrange além do seguro de pensões, o seguro de saúde, o seguro contra acidentes e o seguro-desemprego. A lei sobre o seguro contra invalidez estabelece a obrigatoriedade de contratar o seguro de cuidados permanentes para toda a população em geral. Todos os afiliados do seguro obrigatório de saúde são também contribuintes do seguro obrigatório contra invalidez.

O seguro contra invalidez foi instituído como resposta ao crescente número de pessoas que precisam de cuidados permanentes, fenômeno estreitamente relacionado ao paulatino *envelhecimento da população*. Também é uma resposta à carga crescente prevista para a ajuda social, que deveria assumir o custo da assistência às pessoas necessitadas de cuidados permanentes.

As entidades encarregadas de conceder a cobertura proporcionada pelo seguro contra invalidez são os *fundos de cuidados permanentes*. Estas entidades funcionam na órbita das seguradoras de saúde, que cobrem os benefícios do seguro contra doença, porém são economicamente autônomas. O seguro obrigatório de cuidados permanentes é financiado por contribuições fixadas em função da renda. Em geral, a metade das contribuições dos trabalhadores é assumida pelo empregador.

O regime do seguro obrigatório contra invalidez privilegia as medidas de *prevenção e reabilitação* perante os benefícios de assistência. A partir da introdução do seguro de assistência, houve uma redução considerável do número de pessoas necessitadas de cuidados permanentes que dependem de assistência social. A oferta de cuidados foi ampliada, devido, em grande medida, a um incremento significativo dos serviços de assistência ambulantes.

MARCELO F. RESICO

## II.7.11. Política de habitação

A habitação é o marco do lar, se adaptando às mudanças, em todas as fases da vida. Nesse sentido, a habitação desempenha uma importante função protetora e constitui uma *necessidade básica* dos indivíduos e das famílias. Durante o processo de urbanização, foram definidas pela primeira vez normas básicas para a construção de moradias. Ao mesmo tempo, foram criadas organizações de autoajuda, como as cooperativas de habitação, e foi iniciada a construção de moradias para operários. À medida que num país é superada a falta de habitação pelo princípio de subsidiariedade, é indicado avançar na desregulação do setor e impulsionar uma gradativa abertura do mercado.

O *mercado de habitação* é um mercado, porque a demanda e a oferta podem negociar livremente a troca do bem *moradia* por dinheiro e porque o preço de mercado estabelece um equilíbrio entre a oferta e a demanda. Contudo, não é um mercado qualquer, porque uma parte da população pode ficar excluída do acesso à habitação, na medida em que as famílias de baixa renda não contam com recursos suficientes para financiar um bem de custo elevado como um imóvel.

Na ESM, uma das funções do Estado é garantir o atendimento das necessidades mínimas, as quais abrangem o acesso a algum tipo de moradia. Nesse sentido, a política de habitação precisa resolver, antes de mais nada, o problema da *distribuição e acesso*. Além desses objetivos prioritários de prover moradias, o Estado, como responsável pela política de habitação, também fixa os elementos do marco jurídico que deve garantir uma interação eficiente entre a oferta e demanda no mercado de habitação.

As *políticas de habitação* estão baseadas numa forma de propriedade na qual um imóvel é tido como parte do Estado, central ou local, ou de ONGs, com o objetivo de proporcionar acesso à habitação em condições mais econômicas do que as do mercado. Nesse sentido, existem medidas que visam assegurar uma moradia digna para todos os setores sociais. Esta política é implementada através de instrumentos clássicos, como a conces-

## II.7. Políticas sociais

são de subsídios para a habitação, a construção de complexos habitacionais e, mais recentemente, a concessão de créditos ou subsídios para a construção de moradias. Também podem ser tomadas medidas que se destinam a criar condições de mercado vantajosas para a oferta e o uso de moradias. Entre elas, cabe mencionar a identificação de zonas a serem urbanizadas, medidas de saneamento e desenvolvimento urbano, leis que atuem como instrumento de coordenação dos interesses das partes, assim como medidas fiscais.

### II.7.12. Política da família

Na ESM, tal como é aplicada na Alemanha, as medidas legais de *proteção à família* abrangem a proteção da vida pré-natal, a proteção da mãe e o direito de gozar de uma licença maternidade para a criação dos filhos e de obter um emprego de meio-expediente. Entre as medidas de estímulo cabe mencionar facilidades fiscais e transferências sociais como o salário-família por filho, o subsídio familiar para criação de um filho e subsídio familiar com a finalidade de prevenir abortos.

Outras medidas que visam estimular a paternidade e maternidade são o reconhecimento dos períodos dedicados à criação dos filhos no cálculo da pensão de velhice, as pensões para viúvas e viúvos, e um título de dívida por cada filho no sistema previdenciário complementar de capitalização. Algo semelhante acontece com a inclusão gratuita dos membros da família no *seguro médico obrigatório*.

Além destes benefícios materiais, cabe mencionar as medidas elaboradas para fortalecer a coesão e capacidade educadora das famílias. Estas ajudas são oferecidas nos *centros de assessoria* para casais e pais, incluindo assessoria para a criação dos filhos e planejamento familiar. A política da família deverá no futuro dar prioridade à criação de condições que permitam contemporizar a vida trabalhista com a criação dos filhos, especialmente no caso das mães e pais solteiros, e revalorizar os afazeres domésticos perante a opinião pública.

MARCELO F. RESICO

### **Palavras chave**

Ordem social

Direitos sociais

Desigualdade

Princípio de igualdade

Intervencionismo

Política de distribuição de renda

Estado do bem-estar social

Política social: de amparo ao trabalhador, previdência social, regime empresarial e cogestão, mercado de trabalho, habitação, família, saúde e proteção contra doenças

Previdência social

Pobreza

Subsídios por desemprego

Seguro obrigatório contra acidentes

Seguro médico

Seguro contra invalidez

Política de habitação

Política da família



## II.8. Políticas ambientais

### II.8.1. Proteção dos recursos naturais

Os *recursos naturais* são bens e serviços que, em estado natural são considerados valiosos. No que tange às matérias primas, a demanda emerge da sua utilidade para o processo de produção de outros bens e seu valor depende dos estoques, do custo de extração e da demanda. Os recursos naturais são geralmente classificados como renováveis e não renováveis. Os *recursos não renováveis* são os recursos que existem em uma determinada dotação fixa e não podem ser regenerados ou não é econômico fazê-lo. Os *renováveis* são recursos que podem ser regenerados se não forem super-explorados. Geralmente se trata de recursos vivos, como árvores, plantas ou peixes, ou em alguns casos inanimados, como a energia solar, a energia hidrelétrica e outras. Os recursos naturais também podem ser classificados como *bióticos*, ou seja, vivos, que são geralmente orgânicos, e *abióticos*, sem vida, na maioria dos casos, inorgânicos.

O *uso dos recursos naturais* está sempre relacionado às transformações nos processos de produção, que andam inevitavelmente de mãos dadas com os efeitos não desejados, que acabam causando a poluição do meio ambiente. Os efeitos são inevitáveis, porque os *inputs* transformados



MARCELO F. RESICO

nunca equivalem exatamente aos *outputs*. As emissões surgem involuntariamente, como produto secundário de uma atividade legítima, desejada pela sociedade.

Os países desenvolvidos baseiam sua capacidade técnica e econômica no capital e no conhecimento, dependendo menos do uso dos seus próprios recursos naturais. Enquanto nas economias de alguns países dependem fortemente da exploração dos mesmos, gerando problemas pela sua possível super-exploração, bem como os fenômenos de corrupção associados, que resultam da luta pelo controle destes lucrativos e escassos enclaves de riqueza.

A maioria das nações desenvolvidas, contudo, está deixando uma pegada ecológica que vai além das suas próprias fronteiras, fazendo uso de recursos que não são próprios. A *poluição ambiental* apresenta problemas globais e regionais. Estes fenômenos podem ter *efeitos* muito graves sobre a distribuição global das zonas de vegetação, a frequência e gravidade das turbulências climáticas, o nível do mar e grandes sistemas, como as correntes marinhas. O uso atual dos recursos naturais vem colocando em risco a sustentabilidade.

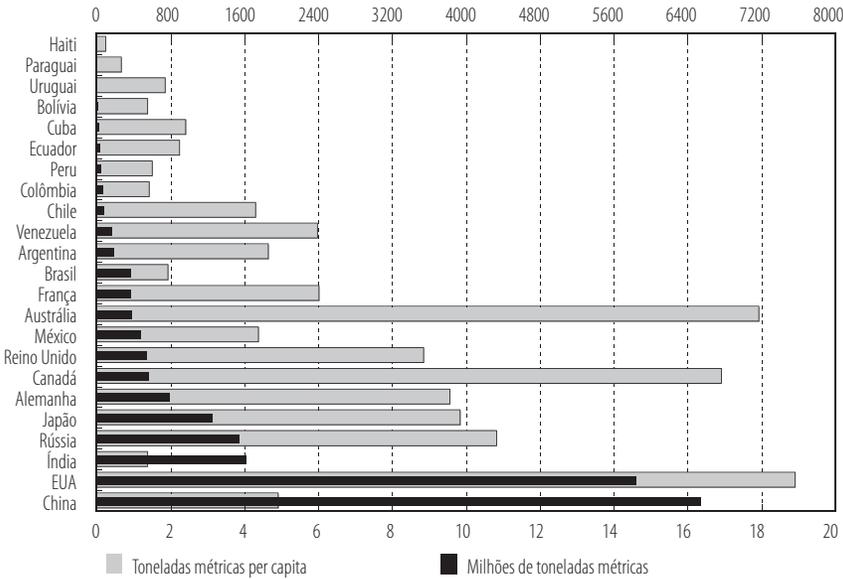
É possível abordar problema ambiental a partir do ponto de vista do *enfoque econômico*, porque o meio ambiente se transformou em um recurso escasso e os *recursos escassos* têm um valor e devem ser administrados de forma eficiente. Cabe a pergunta, contudo, por que esta característica de bem escasso, no sentido econômico, gera problemas no caso do meio ambiente.

Inicialmente, o preço deveria reduzir a demanda por bens que se esgotam e se tornam mais escassos, no entanto, a mesma coisa não acontece com os bens que não têm preço, como a biodiversidade, a qualidade do ar, a emissão de ruídos etc. Estes são considerados *externalidades* e podem ocorrer condutas predadoras ou imprudentes, as denominadas *tragédia dos comuns*. Esta situação emerge quando existe um fenômeno de propriedade comum e é caro demais excluir pessoas do uso de um bem rival. Nestes casos, a atribuição de mercado pode ser ineficiente.

## II.8. Políticas ambientais

Emissões de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>)

Ano 2007



Fonte: elaboração própria com base no Banco Mundial.

Isto é precisamente o que acontece com os **bens ambientais**: os efeitos externos negativos não podem ser atribuídos, nem contabilizados, porque não existe um preço para o uso do meio ambiente e não há preços, porque os bens do meio ambiente não pertencem a ninguém especificamente. Se as consequências positivas ou negativas das atividades não forem plenamente atribuídas ao causador, não é alcançada a produção e consumo ótimos. Este fato legitima a necessidade de uma política de proteção dos recursos naturais.

Para evitar esta consequência, e dado que o mercado não pode fornecer estas informações, se fazem necessárias medidas institucionais por parte do Estado. Ou seja, esta função cabe ao Estado e à política, contudo, demoraram muito tempo para reagir. A instrução, contudo, não deve ser a abolição da economia de mercado, mas a incorporação destas novas informações e dados para melhorar os resultados. Disso podemos deduzir a justificativa e função da **política ambiental**.

MARCELO F. RESICO

## 11.8.2. Objetivos da proteção ambiental

O objetivo fundamental da proteção ambiental é reduzir a poluição ambiental. Para isso é necessário entender melhor o papel desempenhado pelos recursos naturais, para desenvolver métodos mais sustentáveis de administrar esses recursos e assegurar sua existência para as futuras gerações. Nesse contexto, o objetivo do **desenvolvimento sustentável** desempenha um papel significativo.

O objetivo da **sustentabilidade** consiste em aumentar a quantidade de produtos por unidades de recursos naturais utilizados ou minimizar o uso destes últimos na produção de bens e serviços. Aplica-se a atividades econômicas como agricultura sustentável, desenvolvimento sustentável e energias renováveis. Em geral exige o uso dos recursos naturais de maneira tal que possam ser regenerados, renovados e não se esgotem ou sejam extintos. A *taxa de sustentabilidade* de um recurso depende basicamente das reservas existentes, da taxa de consumo e da taxa de substituição. Também por desenvolvimento sustentável entende-se um desenvolvimento econômico que considera igualmente as necessidades das gerações atuais e futuras.

Neste contexto, deve-se considerar que a proteção e conservação do meio ambiente não apenas oferece benefícios, mas gera também custos. Portanto, o objetivo da política ambiental não pode consistir em evitar toda poluição ambiental a qualquer preço, porque seria inviável. Trata-se muito mais de ponderar os custos e benefícios da poluição do meio ambiente e chegar a um *nível de qualidade ambiental ótimo*. Na prática acaba sendo muito difícil levar adiante uma política ambiental eficiente, principalmente porque seu benefício é muito difícil de medir e de quantificar. Portanto, a política ambiental costuma se limitar a objetivos menos ambiciosos, como, por exemplo, a minimização dos custos. Abre-se mão de alcançar a qualidade ambiental ótima e, no lugar disso, o Estado fixa valores que permitem atingir certo grau de qualidade ambiental ao menor custo possível.

## II.8. Políticas ambientais

Nos últimos anos, a política ambiental assumiu outras funções. Além de melhorar os níveis de qualidade do ar, água e solo, abrange medidas para a proteção dos outros recursos naturais. As leis e regras podem estar orientadas tanto à preservação como à conservação do meio ambiente. A *conservação* aceita algum grau de uso industrial dos recursos naturais, dentro de limites sustentáveis, uma vez que a *preservação* consiste na exclusão de certos recursos do uso humano e a exploração econômica. Estes conceitos muitas vezes são usados como sinônimos.

Além disso, a natureza dos objetivos de política determina uma concorrência com usos alternativos dos recursos sempre escassos. Um **conflito de objetivos** com outros usos potenciais surge no momento em que o setor público decide aplicar medidas de preservação ambiental ao invés de destinar os recursos, por exemplo, ao melhoramento da assistência médica ou do sistema educacional. Os estudos empíricos demonstram que, globalmente, os benefícios das medidas de preservação ambiental são muito mais altos do que seus custos. Isto é válido principalmente, mesmo que não de forma exclusiva, para os países em desenvolvimento.

Na Alemanha, a proteção ambiental é tida como alta prioridade e está consagrada no Art. 20 da Constituição nacional como um objetivo de Estado. Contudo, até esta data não existe uma política ambiental orientada para a sustentabilidade que leve em conta a interdependência dos diferentes aspectos ambientais e esteja baseada em metas verificáveis. Pelo contrário, a proteção da natureza, solos, águas, clima e ar, assim como a proteção da saúde, constituem ainda compartimentos estanques.

### II.8.3. Instrumentos da política ambiental

Todo esforço para alcançar *objetivos ecológicos* determina a necessidade de pensar nos instrumentos que serão utilizados para alcançar esses fins. A forma mais simples de responder a essa pergunta seria dizer que para evitar a poluição basta simplesmente proibi-la. Não obstante, conside-

MARCELO F. RESICO

rando que toda atividade humana polui, a estrita observância desse princípio levaria à proibição de toda ação humana.

O princípio geral da regulação está baseado então na ideia de que os efeitos externos negativos devem ser assumidos pelos próprios poluidores, a denominada *internalização*. Contudo, existem diferenças de opinião em relação ao grau e nível dos objetivos da política ambiental, às instâncias que devem implementar a política ambiental e aos instrumentos mais idôneos para a atingir os objetivos.

Em relação a estes últimos, os economistas enfatizam a necessidade de selecionar os instrumentos em conformidade com o sistema da economia de mercado, oferecendo aqueles incentivos que permitam evitar os danos e a poluição ambiental, e, simultaneamente, promovam a busca de procedimentos e processos ecologicamente compatíveis. Neste sentido, a proteção do meio ambiente está sendo incorporada às políticas públicas e às estratégias de mercado através de uma série de instrumentos.

Em primeiro lugar, ocorreu a elaboração e aplicação de *legislações ambientais*, nas quais o impacto econômico é estimado pelo regulador mediante uma análise de custo-benefício. No marco desta política, os operadores de unidades produtivas com impacto ambiental devem atender a determinadas exigências. Entre outros aspectos, devem ser estabelecidos, por exemplo, valores máximos de emissão, ou é exigida a utilização obrigatória de determinadas técnicas. Contudo, o procedimento assinala inconvenientes, como o de estabelecer valores máximos de poluição e isso implicará, em muitos casos, que aqueles que devem respeitar esses valores farão poucos esforços para ficar abaixo da norma. Além disso, uma técnica exigida pelas autoridades pode acabar sendo, economicamente, e inclusive ecologicamente, menos favorável do que outro procedimento.

Também foi estimulada a imposição de tarifas e *impostos à poluição* que acabam sendo mais vantajosos do que estabelecer restrições por lei. O fato de uma empresa pagar impostos pela poluição por ela causada demonstra que emitir substâncias nocivas tem um custo. Apesar da taxa cobrada ter um preço fixado pelo Estado e não um preço formado livremente

## II.8. Políticas ambientais

no mercado, a preservação do meio ambiente faz parte da lógica de funcionamento empresarial e acaba sendo mais adequada do que uma política de meras restrições.

Outra política passa pela implantação de quotas de poluição comercializáveis, os denominados *créditos de carbono*. Estes são direitos de emitir certa quantidade de substâncias nocivas, que podem ser comercializados livremente pelas empresas. O objetivo da política ambiental é alcançado, porque não são emitidos mais direitos de emissão do que os tolerados pela sociedade.

Além disso, é estimulado o desenvolvimento de *direitos de propriedade* melhor definidos, as campanhas de informação para que os consumidores possam fazer, de uma forma mais informada, suas *escolhas de consumo* e foram desenvolvidos incentivos para a *mudança tecnológica* ecologicamente amigável. Em última instância, a melhor proteção contra a poluição reside em melhores tecnologias capazes de evitar os danos ambientais.

### II.8.4. Agentes da política ambiental

A responsabilidade pela implementação técnica e administrativa das leis em matéria de política ambiental é, em geral, competência dos Estados, que por sua vez podem delegar parte destas funções a autoridades administrativas subnacionais ou coordenar sua estratégia com outros países no âmbito de organismos internacionais. Quando se trata de uma *poluição regional* que afeta o território de um Estado apenas, a solução do problema compete à política ambiental desse Estado. A *poluição global*, por sua parte, deve ser necessariamente encarada a partir da cooperação da comunidade internacional. Os atores que influenciam o processo de decisão da política ambiental diferem segundo o setor e o problema em questão, surgindo, assim, um problema de coordenação.

Menção especial merecem as *organizações ecologistas*, que surgiram a partir do movimento ambientalista. O *ambientalismo* é uma ampla filosofia e movimento social, centrado na consciência da preservação e melho-

MARCELO F. RESICO

ramento do meio ambiente. Estas organizações tentam influenciar a realidade, através da estimulação de práticas compatíveis com a sustentabilidade do ecossistema, do ativismo, da educação e da influência sobre o processo político. A filosofia que o alicerça está baseada na ecologia, saúde e direitos humanos. Existe uma variedade de posturas e correntes internas, desde as mais ponderadas às radicais.

Não âmbito nacional, costumam exercer uma influência importante na definição dos objetivos ambientais as *associações empresariais* e as *organizações ecologistas*. Trata-se de dois grupos de atores que atuam paralelamente aos atores políticos e à burocracia e incidem fortemente sobre a política ambiental. Enquanto as associações empresariais em geral buscam demarcar as medidas em defesa do meio ambiente com a finalidade de limitar seus custos e não ficar para atrás na concorrência internacional, as organizações ecológicas trabalham para conseguir a proteção mais ampla possível. Contudo, atualmente já não existe uma polarização tão forte como em anos anteriores. As empresas parecem compreender cada vez mais que a preservação e proteção ambiental são fatores importantes, que reforçam seu objetivo de responsabilidade social e os ecologistas estão reconhecendo cada vez mais as necessidades econômicas.

Existe, além disso, uma grande variedade de *organizações relacionadas* com temas ambientais, desde as organizações de ativistas a públicas, seja em nível local, nacional ou inclusive internacional. Destas últimas, a mais importante é a Conferência da ONU, iniciada em 1972 em Estocolmo, da qual surgiu o Programa das Nações Unidas para o meio ambiente. Existem também organizações como a Agência Europeia do meio ambiente e de outros processos de integração econômica.

Dado que, no âmbito da política de proteção ambiental, os Estados membros da *União Europeia* frequentemente concedem subsídios às empresas dos seus países que distorcem a concorrência no mercado único europeu, estes subsídios devem ser submetidos ao controle da UE. Para esses fins, a UE emitiu regulamentos e diretrizes com o argumento de que a pro-

## II.8. Políticas ambientais

dução de bens deve observar normas ecológicas semelhantes em todos os Estados membros.

Com isso, a intenção é evitar que a diferença entre os custos ambientais nos Estados membros possa gerar divergências nos preços ofertados no mercado único europeu. Aqueles que defendem critérios uniformes alegam que, às vantagens que implica fixar os padrões de produção em nível nacional, se opõe ao risco do *dumping ambiental*. Advertem sobre o perigo de serem emitidas normas ambientais nacionais pouco estritas para atrair capitais e criar condições mais favoráveis para o estabelecimento de empresas em condições de transladar sua produção. As normas ambientais aplicáveis à produção nos Estados membros não devem gerar intencional ou involuntariamente barreiras comerciais.

### II.8.5. Gestão empresarial ambiental

Próximo do início e meados dos anos oitenta, surgiu a denominada ***gestão ambiental***, como subdisciplina das ciências da administração de empresas. Isto ocorreu quando as empresas do norte da Europa, primeiro, e dos Estados Unidos e do sul da Europa, posteriormente, se conscientizaram de que a proteção e preservação ambiental havia se tornado uma função estratégica, muito além da instalação de sistemas de tratamento de efluentes.

A prática das empresas demonstrou que não só era importante respeitar um grande número de leis ambientais de forma economicamente eficaz. Também se fazia cada vez mais importante desenvolver as próprias potencialidades para combinar a defesa do meio ambiente com um desenvolvimento bem sucedido do empreendimento.

Os *sistemas de gestão ambiental* ajudam a definir responsabilidades e a descrever os processos de informação e organização, necessários para garantir uma implementação responsável dos objetivos e estratégias ambientais. Com a finalidade de administrar a defesa do meio ambiente com o

MARCELO F. RESICO

mesmo profissionalismo de todas as outras áreas, foram desenvolvidos *instrumentos* especiais, como por exemplo o chamado *balanço ecológico*.

Além da imprevisibilidade do desenvolvimento econômico e do consequente pensamento de curto prazo, os *principais obstáculos* que impedem que as empresas se empenhem mais na gestão ambiental são o comportamento hedonista dos consumidores em busca do prazer próprio e as normas impostas pelo Estado, que muitas vezes não foram elaboradas em conformidade com a economia de mercado e inibem as inovações.

### **Palavras chave**

Recursos naturais

Uso dos recursos naturais

Bens ambientais

Política ambiental

Desenvolvimento sustentável

Sustentabilidade

Conflitos de objetivos

Agentes da política ambiental

Gestão ambiental



## II.9. Sistema econômico internacional

### II.9.1. Setor externo e balança de pagamentos

O *comércio internacional* é a troca de bens, serviços e capital através das fronteiras nacionais. Em numerosos países representa uma proporção elevada do produto interno. Ao longo da história, o comércio mundial cresceu em termos absolutos e relativos, motivo pelo qual ganhou importância econômica, social e política. A industrialização e o desenvolvimento das tecnologias de transporte e comunicação tiveram um grande impacto sobre o comércio internacional. Se não existisse o comércio internacional, a população dos países ficaria limitada ao fornecimento de bens e serviços produzidos localmente.

O *setor externo da economia* de um país abrange todas as transações econômicas que transcendem suas fronteiras, ou seja, as exportações de bens e serviços, os movimentos financeiros e de bens de capital internacionais e os pagamentos às instituições internacionais. As transações de uma economia com o exterior são registradas na balança de pagamentos.

A *balança de pagamentos* é um registro sistemático dos valores de todas as transações econômicas de um país com o resto do mundo num período de tempo (geralmente um ano). Representa as transações entre resi-



MARCELO F. RESICO

dentos de países e, como em qualquer contabilidade, os registros são feitos na forma de registro duplo. A *balança de pagamentos internacionais de um país* é constituída por três partes básicas: a *conta corrente*, a *conta de capital* e a *variação de reservas internacionais*.

A *conta corrente* representa principalmente os fluxos reais na economia. Inclui, por um lado, a balança comercial e os serviços reais, que são os geradores *comerciais* de divisas e, por outro lado, encontram-se os serviços financeiros, que implicam no gasto de divisas para o pagamento dos juros da dívida e, em menor proporção, ganhos e dividendos.

#### Componentes da balança de pagamentos

CONTA CORRENTE	Balança comercial	Exportações Importações
	Serviços reais	Transporte Viagens Comunicações Seguros e outros
	Serviços financeiros	Juros Ganhos Perdidos
	Ganhos e dividendos	Ganhos Pagos
	Transferências correntes	
CONTA CAPITAL E FINANCEIRA	Setor bancário	Banco Central Outras entidades financeiras
	Setor público não financeiro	Governo nacional Governos locais Empresas e outros
	Setor privado não financeiro	
	Outros movimentos de capital	
VARIAÇÃO DE RESERVAS INTERNACIONAIS		

A *balança comercial* registra o saldo entre as exportações e as importações de bens. As *exportações* incluem o valor dos bens e serviços produzidos internamente, adquiridos por não residentes durante o período de referência. A importância de observar esta variável reside no fato das exportações gerarem divisas para o país, que incrementam seu patrimônio. Além disso, acarretam um aumento da produção nacional. Também é um elemento para avaliar o grau de competitividade do país. As *importações* são os bens comprados de residentes no resto do mundo. O estudo desta variável serve para ver qual é a quantidade de divisas que saem do país e quais são os setores que sofrem concorrência estrangeira. Adicionalmente, levando em conta que os bens de capital constituem um importante componente das importações, a análise das importações permite visualizar as possibilidades de incrementar a tecnologia e, portanto, a produção.

Os *serviços reais* incluem os transportes (fretes), as viagens para e do exterior (onde a dotação principal é o turismo), serviços de comunicações (correio e telecomunicações) e seguros, *royalties* e outros.

Os *serviços financeiros* agrupam juros (pagos e ganhos) e ganhos e dividendos (pagos e ganhos). Ou seja, agrupa a renda proveniente do capital financeiro investido pelos estrangeiros no país, que significam despesas para o país receptor, e da renda recebida pelos residentes nacionais como produto de seus investimentos no estrangeiro. No que tange à dotação ganhos e dividendos, uma grande porcentagem corresponde às remessas das subsidiárias estrangeiras às casas matrizes. As transferências unilaterais, de caráter privado ou governamental, agrupam essencialmente doações e reconhecimentos específicos de cidadãos com origem no próprio país ou ajudas governamentais para terceiros países.

A *conta de capital* representa o movimento de capitais, seja pelo incremento de dívida ou por investimentos diretos, que financiam os fluxos da conta corrente. Na primeira dotação, setor bancário, é incluído, fundamentalmente em relação ao Banco Central, o valor líquido entre o incremento de dívida e a amortização de dívida contraída previamente. Por outro lado, na dotação das entidades financeiras, são incluídas as variações de ativos e

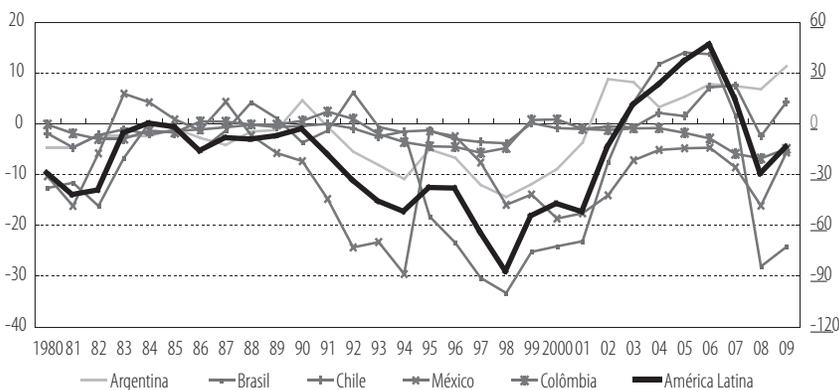
MARCELO F. RESICO

passivos e sua correspondente posição líquida. Em relação ao setor público não financeiro, é incluída também a variação de dívida líquida (novos créditos menos amortizações), seja de títulos públicos ou empréstimos diretos. O setor privado não financeiro inclui, da mesma forma que no ponto anterior, o aumento líquido de dívida com organismos internacionais e entidades financeiras, e também a investimento direto. A dotação *outros movimentos de capital* abrange os movimentos de capital pendentes de classificação por setor residente e os erros e omissões de estimação.

O somatório da conta corrente e a conta capital dá como resultado a variação (positiva ou negativa) das *reservas internacionais*.

### Balanco de Conta Corrente

Em bilhões de dólares, entre 1980 e 2009



Fonte: elaboração própria com base na CEPAL.

A balança de pagamentos é muito importante na hora de organizar a política econômica para atingir o objetivo do *equilíbrio externo*. Segundo este objetivo, procura-se manter um crescimento econômico, sem entrar em contradição com os elementos do balanço de pagamentos e espera-se neutralizar os *shocks* provenientes da economia mundial. O termo equilíbrio externo é de difícil definição e até hoje não existe consenso a esse respeito. Muitas vezes se fala de equilíbrio externo quando o saldo da balança de conta corrente é compensado pelo saldo dos movimentos internacionais

## II.9. Sistema econômico internacional

de capital. Contudo, dependendo de quais forem os objetivos da política econômica, existe também a possibilidade de definir como objetivo o equilíbrio de outros componentes da balança de pagamentos.

### II.9.2. Teorias do comércio internacional

O lucro do comércio entre países está baseado em argumentos muito semelhantes aos utilizados para demonstrar as vantagens do comércio entre pessoas. Existem *diversas teorias* que tentam prever os padrões de comércio e analisar os efeitos das políticas comerciais, como as tarifas. As teorias mais importantes que explicam o comércio internacional são o *modelo ricardiano*, o de *Heckscher-Ohlin* e a nova teoria do comércio.

Uma das mais clássicas é o *modelo ricardiano*. Este se centra na existência de vantagens comparativas entre países para explicar os fluxos de comércio. Segundo as *vantagens comparativas ou relativas*, os países se especializam na produção dos bens que produzem comparativamente com maior eficácia do que outros. Ambos os países podem fabricar um produto, porém seus custos não serão os mesmos, porque um deles tem maior produtividade. Esta teoria conclui que a melhor situação é que um país seja especializado na produção do tipo de bens que produz com maior eficiência, reduzindo a amplitude da variedade de sua produção. Estas transações permitem a todos os países obter ganhos de produtividade e incrementar a oferta de bens de consumo para seus cidadãos.

Segundo o modelo de *Heckscher-Ohlin*, o comércio internacional é determinado pelas diferenças na dotação dos fatores de produção existentes entre os diferentes países. Afirma que os países exportarão aqueles bens intensivos no fator que o país possui abundantemente, enquanto importarão aqueles outros que são intensivos nos fatores nos quais o país tem dotação escassa.

A nova teoria do comércio tenta explicar por que a maior parte do comércio atual ocorre entre países de dotações de fatores e produtividade semelhante. Uma delas parte da suposição de que a concorrência monopolis-

MARCELO F. RESICO

tica e os retornos crescentes em escala implicam em assumir uma função de ganho dos consumidores governada pela variedade.

### II.9.3. Realidade do comércio internacional

O grau de participação de uma economia no mercado mundial depende, por um lado, da sua necessidade de importar, por exemplo, matéria prima e, por outro lado, da orientação da sua política externa. Apesar de existir um consenso geral que entende as vantagens do comércio, na realidade a maioria dos países pratica um *comércio* mais ou menos *administrado*.

Uma política que reduz as barreiras ao comércio é denominada de livre comércio, enquanto a que as instala ou as aumenta é denominada *protecionista*. Historicamente, com o desenvolvimento da industrialização, os setores industriais e os Estados que queriam impulsioná-los favoreceram o crescimento do *protecionismo*. Atualmente, pelo contrário, nas nações mais avançadas são os setores agropecuários os que recebem uma importante proteção especial.

No caso dos países em desenvolvimento foi estimulado o protecionismo com o argumento da queda sistemática dos *termos da troca* (relação entre os preços dos bens exportados e o preço dos importados) dos bens exportados. A hipótese de Prebisch-Singer, desenvolvida independentemente pelos economistas Raúl Prebisch e Hans Singer nos anos cinquenta do século XX, afirma que os termos de troca entre os produtos primários e os manufaturados tendem à deterioração com o tempo.

A teoria coloca que os países que exportam *commodities* (bens homogêneos, em geral matérias-primas e bens não processados), como muitos dos países em desenvolvimento, teriam, com o tempo, cada vez mais dificuldades para importar bens manufaturados, dado um certo nível de suas exportações. Nos últimos anos, a subida sistemática dos preços de *commodities* e da energia (especialmente o petróleo) versus a paralela queda dos preços dos bens manufaturados, principalmente os provenientes do leste asiático, mostraram que a hipótese não é verificada em todos os casos, e

## II.9. Sistema econômico internacional

que depende da estrutura de produção da economia internacional em certo momento no tempo.

Durante as recessões, especialmente de caráter global, como ocorreu, por exemplo, na Grande Depressão dos anos trinta, costumam crescer as tendências protecionistas, apesar da maioria dos economistas concordar que o protecionismo, reduzindo o comércio internacional, contribui para agravar a situação.

Em geral, uma política de livre comércio, moderando ou eliminando tarifas alfandegárias, permite um aumento do coeficiente de abertura da economia, definido como a soma das exportações mais as importações, dividido pelo produto interno bruto de um país. Pelo contrário, as políticas protecionistas limitam ou reduzem o coeficiente de abertura.

Na maioria dos países, nos últimos anos houve uma difusão do consenso a favor de uma política comercial que diminua as barreiras e os regulamentos, enquanto, em geral, é aceito que a regulação eficaz é necessária para prevenir certo tipo de abusos e alcançar um *comércio justo*. Contudo, alguns países consideram que o livre comércio internacional de bens e serviços prejudica a economia nacional, porque torna os produtos dos produtores nacionais menos competitivos. Ao mesmo tempo, consideram que as exportações são benéficas para o crescimento da economia nacional e o desenvolvimento do mercado de trabalho. Este raciocínio é contraditório, visto que, se é bom exportar, algum país deve estar importando, uma vez que o comércio implica necessariamente em *reciprocidade*. As políticas protecionistas geraram, ao longo da história, muitos *conflitos entre países*, alguns dos quais lamentavelmente levaram diretamente à guerra.

Existem diversas formas de restringir o comércio, chamadas *barreiras ao comércio*. As mais comuns são as tarifas, as quotas, os subsídios às exportações e as barreiras para-tarifárias. As *tarifas alfandegárias* são taxas à importação de bens, que têm o efeito de encarecer o preço do bem no mercado de chegada. As *quotas* são restrições quantitativas à introdução de um bem num mercado e distorcem ainda mais a organização dos mesmos. À medida que as tarifas diminuem, cresce o interesse em negociar as deno-

MARCELO F. RESICO

minadas *barreiras para-tarifárias*, que incluem uma variedade de questões, como regulamentos fitossanitários, normas para a investimento externo direto, acesso aos sistemas de compras do governo etc.

Outro tipo de intervenções se refere às *transações internacionais de capital*, que podem se ver limitadas por medidas estatais (controles do movimento de capitais, controle de câmbios etc.). As políticas protecionistas buscam também, por outro lado, estimular os setores exportadores através de *subvenções estatais*, para promover a competitividade internacional dos produtos. Observa-se então que as relações econômicas internacionais são caracterizadas por uma grande quantidade de *distorções de origem política*, que inspiraram um debate sobre o melhor ordenamento.

#### II.9.4. Organização do comércio mundial

Desde a antiguidade, o comércio entre as nações foi organizado por *pactos e tratados*. Durante um período, no apogeu do mercantilismo, foram desenvolvidas fortes proteções e tarifas alfandegárias para maximizar o superávit comercial de uma nação. Durante o século XIX, especialmente na Grã-Bretanha, ganhou adeptos a postura do livre comércio. Desde o segundo pós-guerra, mediante o acordo de Bretton Woods, vem se tentando criar uma *estrutura regulatória* para o comércio internacional. Atualmente a regulação do comércio mundial é realizada através da Organização Mundial do Comércio (OMC) e através de diversos acordos regionais como a UE, o MERCOSUL, o NAFTA, a ASEAN etc.

Neste sistema de comércio internacional existe uma tensão entre os interesses globais do *livre comércio* e os interesses particulares de cada país, com a intenção de proteger os setores econômicos nacionais da concorrência internacional, que ameaça os postos de trabalho e os níveis de rentabilidade dos setores mais expostos a concorrer com o setor importador. A discussão entre ambos os enfoques, um a favor do livre comércio, outro mais defensor de uma orientação *protecionista* no comércio externo, se reflete na discussão atual sobre a organização do comércio mundial.

## II.9. Sistema econômico internacional

A atual **ordem comercial internacional** é regida pelo acordo sobre a nova ordem comercial mundial, que entrou em vigor em 1º. de janeiro de 1955 e sucedeu ao Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, a sigla em inglês). Desde essa data, a OMC, com sede em Genebra, iniciou seus trabalhos a partir das bases jurídicas do GATT-1947, o novo acordo sobre serviços (GATS) e o acordo TRIPS, que regula a proteção dos direitos de propriedade intelectual no comércio. Todos os setores regulados pela OMC estão submetidos a um procedimento de arbitragem, que pode ser iniciado através da demanda de um Estado membro da OMC contra outra parte acusada de violar as regras.

A OMC não deve influenciar os resultados das negociações, mas fixar os *princípios e as regras de jogo* com base nos quais devem ser desenvolvidos os processos e as políticas. Existem cinco princípios de maior destaque. O primeiro é denominado *não discriminação* e tem dois componentes: *nação mais favorecida e tratamento nacional*. O de nação mais favorecida implica em que todo Estado deve homogeneizar o tratamento comercial com todos os demais membros da organização. O de tratamento nacional implica em que os produtos produzidos localmente e no exterior devem ser tratados em condições similares. O segundo princípio é o de *reciprocidade*, que exige um tratamento igualitário. O terceiro é o de *compromissos vinculantes e aplicáveis*. O quarto é o da *transparência*, segundo o qual devem ser publicados os regulamentos comerciais. O quinto é o das *válvulas de segurança*, que implica em que sob certas circunstâncias (objetivos extra-econômicos, concorrência leal, razões econômicas), admite-se que os governos restrinjam seu comércio.

As principais **restrições comerciais** legalizadas são as tarifas de compensação *anti-dumping* e as intervenções para proteger a balança de pagamentos. As citadas exceções são complementadas por medidas de proteção seletivas, em caso de um aumento imprevisto e acelerado das importações de determinados bens. Estas expressões de uma política comercial protecionista demonstram que no acordo da OMC ficou refletido o resultado de negociações, através das quais foi preciso encontrar um acordo entre o interesse global no livre comércio e os interesses protecionistas nacionais. Es-

MARCELO F. RESICO

pecialmente no comércio agrário e de serviços, permanecem muitas possibilidades para uma maior liberalização.

### II.9.5. Sistema monetário internacional

A *ordem monetária internacional* abrange a totalidade das instituições que têm por finalidade garantir um desenvolvimento ordenado das transações monetárias internacionais. A concepção deste marco ordenador tem efeitos consideráveis sobre a divisão internacional do trabalho, assim como do nível de renda e de emprego nos países que aplicam esta ordem.

A competência monetária em nível nacional costuma ser assumida pelos respectivos *bancos centrais*, cuja função é garantir a estabilidade monetária e o manejo correto das transações de pagamento. Nos regimes de tipo de câmbio fixo, acrescenta-se a obrigação de intervenção. Como instituição supranacional, a função do *Banco da Basileia* ou, mais corretamente, *Bank for International Settlements* (BIS), consiste em estimular a cooperação entre os bancos centrais, criar novas oportunidades para as transações financeiras e atuar como agente nas transações financeiras que lhe forem transferidas.

No que tange à ordem monetária internacional, houve uma sucessão histórica de diversos sistemas de organização cambial. O *sistema do padrão-ouro*, vigente antes da Primeira Guerra Mundial era, em princípio, um sistema de tipos de câmbio fixo, que ligava as moedas ao ouro, como referência única. Logo depois da II Guerra, foi adotado o denominado *sistema de Bretton Woods*, que estava baseado, até seu colapso em 1973, em tipos de câmbio variáveis em relação ao dólar, que era a única moeda conversível ao ouro. O sistema mundial vigente desde 1973 é a *flutuação controlada*. Uma área monetária importante surgiu com o Sistema Monetário Europeu (SME), implementado em 1979, e que durou até a introdução do euro, através da *União Monetária Europeia* (UME), a partir de 1.º de janeiro de 1999. O volume e a volatilidade, cada vez mais especulativa, dos fluxos de capital e as consequentes crises monetárias, exigem uma reforma da ordem monetária internacional existente.

### II.9.6. Organismos internacionais

Uma *organização internacional* é definida geralmente, como uma associação de vários membros, para além das fronteiras nacionais. Esta definição exclui as empresas multinacionais. Entre suas principais funções, cabe mencionar a coordenação da cooperação em diferentes áreas, mediante um marco legal determinado, assim como o estabelecimento de uma plataforma de comunicação para o diálogo permanente entre os membros.

Do ponto de vista geográfico, existem diversos grupos, de integração regional, como por exemplo a UE, passando pela integração multi-regional (por exemplo, o Tratado de Livre Comércio, NAFTA), até as organizações transcontinentais globais (por exemplo, a Organização Internacional de Trabalho, OIT).

O escopo legal apresenta numerosas facetas diferentes. Com o tempo, as organizações formais, definidas mediante convênios, foram sendo complementadas pelas organizações informais, que também têm um impacto importante sobre o desenvolvimento da política mundial e dos diferentes Estados. Por sua importância, as organizações internacionais também contribuem em boa medida para a globalização.

Menção especial merecem as denominadas *instituições de Bretton Woods*, que formaram um novo sistema econômico internacional logo após a II Guerra. Nessa época foi fundado o Fundo Monetário Internacional (FMI), para a supervisão e estabilização do sistema monetário e de pagamentos, e o Banco Mundial, para promover o desenvolvimento da economia mundial. A ampliação do comércio mundial foi apoiada pelo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) assinado em 1947, que em 1995 foi substituído em suas funções pela OMC. Na mesma época, em 1945, foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU), como base para a cooperação política em nível mundial.

O *Fundo Monetário Internacional* (FMI) é a instituição internacional encarregada de supervisionar o sistema monetário e financeiro mundial,

MARCELO F. RESICO

monitorando as políticas macroeconômicas dos países membros, particularmente aquelas relacionadas aos tipos de câmbio e à balança de pagamentos. Também oferece assistência técnica e financeira, como prestamista de última instância. Foi criado em 1944, com o objetivo de estabilizar os tipos de câmbio e reconstruir o sistema de pagamentos internacionais. Seus objetivos são promover a cooperação monetária e financeira internacional, assegurar a estabilidade financeira e, indiretamente, facilitar o comércio internacional, promover um alto nível de emprego, o crescimento sustentável e reduzir a pobreza. A quota de contribuição de cada país membro determina sua participação, seu peso na votação e sua possibilidade de acesso ao financiamento. Os Estados Unidos têm um poder especial de veto.

O *Banco Mundial* (BM) é um banco com 185 países membros, criado em 1944, com a missão de reduzir a pobreza mediante empréstimos a juros baixos, créditos sem juros em nível bancário e apoio econômico às nações em desenvolvimento. As atividades do Banco Mundial estão centradas nos países em desenvolvimento, em áreas como desenvolvimento humano (educação, saúde etc.), agricultura e desenvolvimento rural, proteção ambiental, infraestrutura e governo (como instituições, práticas anticorrupção etc.). As instituições do Banco Mundial são regidas pelos artigos e regras de seus acordos constitutivos, que servem como marco jurídico e institucional para todas as suas ações. As contribuições de capital são proporcionais à riqueza de cada país, o que determina, ao mesmo tempo, o número de votos de cada um deles.

A *Organização Mundial do Comércio* (OMC) é uma organização internacional, criada com o objetivo de supervisionar e apoiar a ampliação do comércio internacional. Foi instituída em 1995 como sucessora do GATT, que havia sido criado em 1947. A OMC intervém nas regras de comércio entre as nações em nível global. É responsável pela negociação e implementação de novos acordos comerciais e supervisão do cumprimento de suas disposições, assinadas pela maior parte das nações da terra e ratificadas pelos seus Parlamentos. As funções da OMC incluem supervisionar a implementação, administração e operação dos acordos comerciais, prover

## II.9. Sistema econômico internacional

um fórum para as negociações comerciais e resolver disputas, supervisionar as políticas comerciais nacionais, proporcionar assistência ao desenvolvimento para cumprir diretrizes comerciais e realizar pesquisas sobre assuntos de sua especialidade. A Organização se encontra em processo de desenvolvimento de uma nova negociação comercial denominada Rodada de Doha, que começou em 2001.

Uma organização internacional importante para a América Latina é o *Banco Interamericano de Desenvolvimento* (BID), criado em 1959 com a finalidade de financiar projetos viáveis de desenvolvimento econômico, social e institucional e promover a integração comercial regional na área da América Latina e Caribe. Seu objetivo central é reduzir a pobreza na América Latina e no Caribe e promover o crescimento sustentável e duradouro. Os países membros são classificados em dois tipos: membros não prestatários e membros prestatários. Os *membros não prestatários* são 46 em total e não recebem financiamento nenhum, porém se beneficiam das regras de aquisições do BID, uma vez que só os países membros podem adquirir bens e serviços para os projetos financiados pelo banco. Por outro lado, os 26 *membros prestatários* do BID possuem, juntos, 50,02% do poder de voto na diretoria e se dividem em 4 grupos, de acordo com a porcentagem máxima de financiamento que podem receber.

Certas organizações têm importância na governança do sistema econômico internacional, como o G8 e o G20. O **Grupo dos 8** (G-8) é um fórum de governos de oito nações do Hemisfério Norte: Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Rússia, Reino Unido e Estados Unidos. Realizam um encontro anual dos chefes de governo. Também são realizadas reuniões entre ministros destes países, como o encontro de ministros de Economia, de Relações Internacionais ou do meio ambiente. Presidem o grupo os diversos países em sistema de rodízio. Aquele que preside naquele ano formula a agenda se constitui em país anfitrião, podendo escolher quais reuniões de ministros serão realizadas. O Grupo dos 8 é concebido como um grupo informal e, portanto, carece de estrutura administrativa. São discutidas questões de caráter global, como saúde, trabalho, desenvolvimento social e econômico, energia, meio ambiente, rela-

MARCELO F. RESICO

ções exteriores, justiça, terrorismo e comércio. A conferência anual dura três dias. Juntos, os países do G8 representam 65% do produto bruto mundial, possuem 14% da população mundial e 72% do orçamento da defesa mundial anual.

O *Grupo dos 20* (G-20) é um grupo de ministros de Economia e presidentes de bancos centrais de 20 economias.<sup>6</sup> Somadas, estas economias representam 90% do produto bruto mundial, 80% do comércio mundial e dois terços da população mundial. Este grupo é um fórum para a cooperação e consulta de assuntos relativos ao sistema financeiro internacional. Tem a função de estudar, supervisionar e promover a discussão de questões entre países industriais e emergentes chave, acerca de assuntos políticos relativos à promoção da estabilidade financeira internacional. A conferência inaugural aconteceu em Berlim, em 1999. Desde então, os temas de discussão incluíram reformas domésticas para impulsionar um crescimento sustentável, o setor energético e os mercados internacionais de *commodities*, a reforma dos organismos internacionais e o impacto da demografia e do envelhecimento da população. Particularmente, trata da possibilidade de coordenação de políticas macroeconômicas para impulsionar a economia global, estimular o crescimento e o emprego.

Em princípio, pode-se afirmar que as organizações internacionais vêm contribuindo para estabilizar a economia mundial e criaram, conjuntamente com a aproximação política entre os Estados, as condições básicas para um desenvolvimento mais estável da humanidade. Sem dúvida, o processo de aproximação mundial sofreu e continuará sofrendo também revezes, porém é reafirmada a necessidade de diálogo e negociação para estabelecer consensos, visando melhorar o bem-estar e a estabilidade da ordem internacional e as sociedades que a compõem.

---

6 Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, França, Alemanha, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Rússia, Arábia Saudita, África do Sul, Coreia do Sul, Turquia, Reino Unido e os Estados Unidos. O membro número 20 é a União Europeia, representada pelo Conselho de Governo do Banco Central Europeu.

### II.9.7. O fenômeno da globalização

A *globalização* é um processo de interação dos acontecimentos regionais e locais em uma grande rede interrelacionada, mediante a qual o mundo vai gerando uma sociedade unificada e que funciona em conformidade com premissas semelhantes. É um processo que combina fatores econômicos, tecnológicos, socioculturais e políticos. A globalização dos últimos trinta anos tem *antecedentes* próximos no sistema internacional do século XIX, que terminou abruptamente no início do XX. No segundo pós-guerra, o cenário internacional era regulado através das instituições de *Bretton Woods* e surgiu uma estrutura de ordem internacional baseada num capitalismo mais regulado.

Um dos aspectos mais relevantes é o econômico, motivo pelo qual se fala de *globalização econômica*. Nesse processo, os mercados de capitais, bens, serviços e trabalho vão sendo integrados e funcionam cada vez mais como um sistema único. As economias nacionais vão se interrelacionando através do comércio, investimento direto externo, fluxos de capitais, migração e difusão da tecnologia e novas formas de organização. Nesse sentido, podem ser caracterizadas por quatro aspectos diferentes, apesar de interrelacionados entre si: interdependência mundial dos mercados financeiros, internacionalização da produção pela ação das empresas multinacionais, elevado grau de abertura dos mercados de bens e serviços, e uma crescente migração internacional.

As *medidas econômicas* que favoreceram a globalização incluem a difusão do livre comércio através da redução ou eliminação de tarifas alfandegárias e barreiras comerciais, a redução dos custos de transporte, a redução de custos e controles dos fluxos de capital, a criação de subsídios para as corporações globais e a harmonização da propriedade intelectual, entre outras.

Dada a caracterização enunciada, a globalização pode ser medida, em termos econômicos, através dos seguintes *conceitos quantificáveis*: volume do comércio, migrações, fluxos de capitais e investimento, difusão

MARCELO F. RESICO

da tecnologia e os fatores sociais associados (renda média, distribuição de renda, evolução da pobreza etc.). Um indicador da intensidade da integração econômica é o dado de que durante os últimos trinta anos, as taxas de crescimento dos fluxos internacionais de capitais superaram sempre as taxas de crescimento dos PIB dos países. Além disso, estima-se que atualmente o volume mundial de transações de divisas é 50 vezes maior do que o comércio de bens e serviços. A tudo isso acrescentou-se, nos últimos anos, o fenômeno da crescente migração por motivos econômicos e políticos.

No sistema de comércio internacional existe uma tensão entre os *interesses globais* de livre comércio e os *interesses particulares* de cada país, que visam em proteger os setores econômicos nacionais da concorrência internacional que ameaça os postos de trabalho e os níveis de rentabilidade dos setores mais abertos. A globalização dos mercados de bens permite melhorar a produtividade do trabalho em todos os países participantes e, ao mesmo tempo, gerar salários e renda reais mais altos. O aumento das exportações cria postos de trabalho adicionais, relativamente bem remunerados e maiores ganhos para as empresas. O incremento das importações gera um aumento indireto da renda real, porque permite economizar custos e reduzir os preços. Estes efeitos são potencializados por uma maior eficiência dinâmica, porque não só a concorrência de preços se torna mais acirrada, como também a de inovações. O novo conhecimento técnico é propagado de forma mais rápida e mais eficiente.

Infere-se então que a globalização traz oportunidades de crescimento e maior bem-estar, tanto nos países industrializados, como nos países emergentes em desenvolvimento. Contudo, este processo é acompanhado por rápidas e profundas *mudanças estruturais* da produção, emprego e distribuição de renda. Nesses processos de adaptação, aparecem ganhadores e perdedores. Contudo, as oportunidades da globalização dos mercados de bens residem precisamente em que o lucro global de bem-estar é maior do que a soma das perdas individuais de bem-estar. Esse maior bem-estar possibilita financiar *medidas compensatórias* para os perdedores, fazendo

## II.9. Sistema econômico internacional

com que a grande maioria da população possa participar dos benefícios da globalização e sejam desenvolvidas soluções sustentáveis.

Em decorrência desses efeitos ambivalentes, surgiu um *debate* em relação à natureza e resultados da globalização. Os propulsores da globalização insistem nos seus efeitos positivos, por exemplo a redução da pobreza em alguns países que se globalizaram com sucesso, como a China e a Índia. Propõem que uma primeira liberalização econômica deve ser seguida por uma reforma nas instituições, visando a elaboração de um marco legal para os mercados, acompanhada pela democracia e o Estado de direito. Outros veem a globalização como um processo inevitável ao qual é preciso se adaptar, mediante regulamentos e organizações internacionais. Em terceiro lugar se encontram os *anti-globalizadores*, que enfatizam os aspectos negativos, como a desvantagem do poder de negociação dos países pobres, a exploração dos trabalhadores estrangeiros empobrecidos, a diminuição do emprego local perante a concorrência dos trabalhadores baratos estrangeiros, a redução da classe média e o enfraquecimento do poder de negociação dos sindicatos.

Outra característica da globalização é que vem acompanhada por um aumento das interdependências internacionais, o que também adquire *relevância política*. A margem de ação da política econômica nacional se reduz, à medida que as decisões deste tipo, através das mudanças dos movimentos de capital e das decisões de investimento, têm uma repercussão rápida e direta sobre a economia nacional. No que tange à *globalização cultural*, existem argumentos que a identificam com um processo de expansão dos valores e do modo de vida ocidental, apesar de também ter sido verificada uma reação de revalorização das diferenças culturais.

Como uma possível resposta para os desafios globais é apresentada, desde o começo dos anos noventa, a celebração dos acordos *regionais de integração*, sem que a alternativa seja fruto do consenso geral. Esta tendência determinou que a economia mundial sofra atualmente uma sobreposição por uma estreita rede de espaços econômicos regionais.

MARCELO F. RESICO

## II.9.8. Migrações internacionais

As *migrações* designam os fenômenos de movimento das pessoas ou grupos de pessoas de uma zona geográfica para outra. As correntes de migração humana, seja por conquista direta ou mediante uma lenta infiltração cultural e assentamento, afetaram grandes períodos da história. Na forma das colonizações, as migrações mudaram o mundo. Depois dos nascimentos e mortes, as migrações são o terceiro fator que determina o alcance e a *evolução demográfica*. O movimento de populações continua atualmente, seja por uma modalidade voluntária, ou de forma involuntária.

Do ponto de vista quantitativo, sabemos que o número total de pessoas em nível mundial que vive fora do seu país de origem chega a 150 milhões. Se compararmos esta cifra com uma população mundial de 6 bilhões de pessoas, a porcentagem de estrangeiros se reduz a 2-3%. Ou seja, que 97% das pessoas continua vivendo no país da sua própria nacionalidade.

Os *tipos de migrações* variam desde os movimentos diários nas fronteiras, a migração sazonal (relacionada com o emprego gerado por certos tipos de culturas agrícolas), a migração permanente, a local, a regional, a que se realiza das áreas rurais para as cidades (processo de urbanização em países em vias de desenvolvimento), das cidades para os subúrbios (nos países desenvolvidos), até a migração internacional e as migrações de refugiados.

As *motivações das migrações* variam amplamente, de acordo com as épocas e as circunstâncias. Contudo, é possível classificar os principais elementos em fatores que expulsam população, fatores que a atraem e barreiras aos movimentos. Entre os *fatores de expulsão* podemos enumerar: a insuficiência de empregos, as poucas oportunidades, as condições de pobreza, as perseguições políticas, as deficiências nos serviços de saúde ou educação, a discriminação étnica ou religiosa, as perdas de riqueza, os desastres naturais, os conflitos armados, a escravidão, a poluição, os problemas de moradia, as condições servis perante o poder político ou econômico, as escassas possibilidades de estabelecer uma família e sustentá-la etc. Entre os *fatores de atração* podemos mencionar: as vantagens do lugar

## II.9. Sistema econômico internacional

de destino, as oportunidades de emprego, as melhores condições de vida, a liberdade religiosa ou política, a educação, atenção médica, segurança, os vínculos familiares, as melhores possibilidades de criar uma família etc.

Os fluxos migratórios têm uma *origem multicausal*. Em geral, os fatores econômicos são um motivo necessário, porém nada suficiente, da migração. Neste sentido, podemos classificar as motivações das migrações em duas grandes origens: os *motivos de segurança*, como desastres naturais, conflitos armados, ameaças à segurança, perspectivas políticas desfavoráveis etc.; e os *motivos econômicos*, como crises econômicas, desemprego, em conformidade com os padrões do nível de vida, busca por maiores oportunidades etc.

Do ponto de vista dos seus *efeitos*, a imigração modifica a oferta de mão de obra e, com isso, a escassez relativa dos fatores da produção. Em primeira instância, os fluxos migratórios de mão de obra devem ser qualificados como positivos por seu efeito compensatório. Para o país receptor, contribui para estabilizar ou inclusive reduzir o nível salarial e, ao mesmo tempo, aumentar o emprego e a demanda. A afluência de mão de obra permite buscar e encontrar no exterior as mentes e mãos de que o país precisa.

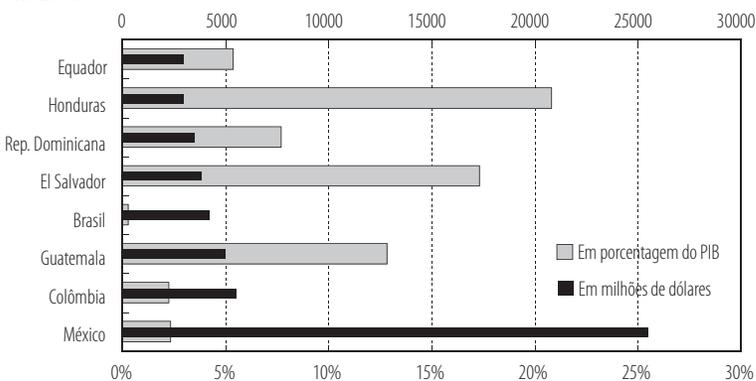
Outro efeito que acontece no caso dos trabalhadores que migraram e ainda têm suas famílias, ou parte delas, nos seus países de origem é o fenômeno da remessa de dinheiro. As remessas são fundos que os emigrantes enviam a seu país de origem, normalmente para seus familiares, sem esperar contrapartida nenhuma. O dinheiro enviado para a família pelos imigrantes constitui o segundo maior fluxo financeiro para vários países em desenvolvimento, superando, inclusive, a ajuda internacional. As remessas contribuem para o crescimento econômico e a qualidade de vida das pessoas. Além disso, as transferências podem promover o acesso aos serviços financeiros para quem envia e quem recebe, potencializando a inclusão financeira e social. Estas transferências de divisas têm uma magnitude importante para muitas economias da América Latina onde este fenômeno se desenvolveu.

MARCELO F. RESICO

Contudo, a migração pode também ter *efeitos contraproducentes*. Se a migração não só implica a mão de obra excedente, mas também o pessoal qualificado, as consequências acabam não sendo positivas. Este fenômeno é conhecido como *fuga de cérebros*. Nestes casos, a migração não é mais um fenômeno regulador a curto prazo, mas que constitui a causa de uma defasagem de desenvolvimento econômico cada vez maior entre países pobres, que acabam sendo meros exportadores de matérias primas, e países ricos, exportadores de bens e serviços de elevado valor agregado. Incrementa as diferenças de bem-estar entre as regiões subdesenvolvidas na origem e as regiões industrializadas que atraem a corrente migratória.

### Balanco de transferências correntes

Ano 2008



Fonte: elaboração própria com base na CEPAL.

Outro problema em relação à migração reside em que, apesar da imigração ser positiva para a economia em geral, no país de chegada acabam se formando tanto grupos de ganhadores, como de perdedores. A imigração desencadeia uma *mudança estrutural*, que permite melhorar a produtividade a médio prazo. Contudo, a curto prazo causa problemas de emprego para alguns indivíduos. O grupo dos perdedores é formado pelos cidadãos locais, que realizam tarefas produtivas que podem ser assumidas pelos imigrantes em condições vantajosas para estes últimos. Além disso, os imigrantes competem com os nacionais pelos benefícios sociais e o uso dos bens públicos.

### II.9.9. Políticas de desenvolvimento

A *teoria do desenvolvimento econômico* é um ramo da economia que trata do processo de desenvolvimento nos países de baixa renda. Está centrada não só nos métodos de promoção do crescimento econômico e da mudança estrutural, mas também na melhoria do potencial para a maioria da população, por exemplo, através da saúde, educação, condições de trabalho, através dos canais públicos e privados. A economia do desenvolvimento implica na criação de teorias e métodos de ajuda na determinação de tipos de políticas e práticas que podem ser implementadas, seja em nível local ou internacional. Isso pode implicar na reestruturação dos incentivos de mercado, usando métodos matemáticos, como a otimização intertemporal da análise de projetos, ou uma combinação de métodos quantitativos e qualitativos. Diferentemente de outros campos da economia, o enfoque do desenvolvimento incorpora fatores sociais e políticos aos planos particulares.

Muitos habitantes dos países em desenvolvimento vivem em condições de absoluta pobreza e sua renda *per capita* não basta para atender necessidades básicas, tais como alimentação, moradia, vestuário, acesso aos serviços educacionais e de saúde, água potável e transporte público. A **política de desenvolvimento** abrange todas as medidas destinadas a melhorar o nível de desenvolvimento deste tipo de países. O objetivo fundamental da política de desenvolvimento é melhorar o nível de vida nesses países, especialmente no que concerne à população pobre.

A política de desenvolvimento assenta suas propostas em *três objetivos*: a premissa fundamental para melhorar o nível de vida é a melhoria do fornecimento de bens e serviços, gerados a partir do processo de crescimento econômico. Em segundo lugar, procura-se chegar a uma distribuição dos bens, que permita atender em maior proporção às necessidades da população. Em terceiro lugar, as melhorias do padrão de vida só são sustentáveis, se for levado em consideração o impacto ambiental causado pelo processo de crescimento.

MARCELO F. RESICO

Para realizar os objetivos citados, são necessárias condições políticas, sociais e econômicas estáveis. Em muitos países em desenvolvimento, a falta destas condições constitui o *maior obstáculo ao desenvolvimento*. As áreas prioritárias da política de desenvolvimento são, além de melhorar a estabilidade das condições gerais, promover a formação de capital, melhorar o nível educacional e de saúde da população, impulsionar a criação de uma adequada infraestrutura e organização institucional do país em importantes setores, como o sistema financeiro e a previdência social, entre outros.

Enquanto a política de desenvolvimento abrange todas as medidas orientadas a melhorar o nível de desenvolvimento de um país, o termo *assistência para o desenvolvimento* é utilizado para definir as medidas tomadas a partir do exterior, visando apoiar o processo de desenvolvimento destes países. Considerando a origem da ajuda, faz-se uma distinção entre cooperação bilateral e multilateral. Na cooperação bilateral, a ajuda provém de um só país. No caso da cooperação multilateral, a ajuda é proporcionada por um grupo de países ou por organismos internacionais. Do ponto de vista das funções desempenhadas pela assistência, é estabelecida uma distinção entre cooperação financeira, pessoal (educação) e técnica. As três formas de cooperação são complementares. Muitas vezes há uma distinção também entre ajuda por programas e projetos. A ajuda por projetos está voltada para atividades determinadas (por exemplo, construção de estradas), enquanto a ajuda por programas é concedida para apoiar programas setoriais e macroeconômicos de reforma.

Um capítulo especial são os problemas que se referem ao *endividamento externo*. Os países em desenvolvimento sofrem de uma escassez relativa do fator capital para gerar investimentos em diversas dotações essenciais, motivo pelo qual costumam recorrer ao endividamento externo. Contudo, a experiência recente colocou em evidência que um crescente aumento nos compromissos contraídos na forma de créditos comerciais e créditos para o apoio ao desenvolvimento, como a simultânea queda da renda de divisas, pode provocar uma situação de insolvência em nível internacional. Em muitos países, os pagamentos anuais a título de dívida ex-

## II.9. Sistema econômico internacional

terna superam a renda oriunda das exportações e isso imprime uma dinâmica não sustentável. O serviço da dívida nestas condições põe em risco o crescimento econômico e torna estéril a luta contra a pobreza.

### **Palavras chave**

Setor externo da economia.  
Balança de pagamentos  
Componentes da balança de pagamentos  
Equilíbrio externo  
Teorias do comércio internacional  
Livre comércio  
Protecionismo  
Barreiras ao comércio  
Comércio justo  
Ordem comercial internacional  
Ordem monetária internacional  
Organismos internacionais  
Globalização  
Medidas compensatórias  
Migrações  
Evolução demográfica  
Políticas de desenvolvimento



## II.10. Processos de integração: União Europeia

### II.10.1. Processos de integração econômica

O conceito de *integração econômica* designa a abertura das economias nacionais à cooperação econômica com outras, envolvendo uma crescente interrelação entre as mesmas.

O acordo entre os países que intervêm não processo de integração é caracterizado, inicialmente, pela *criação de comércio*; isto implica em que quando a integração econômica aumenta, as barreiras ao comércio entre mercados diminuem. Este processo geralmente leva, por um lado, a um incremento do volume do comércio entre os países membros do acordo, efeito este denominado *redirecionamento do comércio*, ocorrendo, ao mesmo tempo, a modificação da troca de bens e serviços com terceiros países que não participam da integração, efeito denominado *desvio do comércio*.

A integração das economias nacionais implica também em intensificar a rede de relações mútuas em outras áreas econômicas, bem como em extra-econômicas. Em relação às primeiras, podem ser citadas as transações de capital a curto e longo prazo, a infraestrutura, a migração da mão de obra e o intercâmbio de conhecimentos técnicos, além da respectiva propriedade intelectual. No que tange às segundas, na dinâmica dos pro-



cessos concretos de integração econômica, geralmente se apresentam importantes questões institucionais, políticas, culturais e do âmbito da segurança e defesa, ou seja, entram em jogo elementos da formação de certas instituições supranacionais.

Os acordos comerciais podem ser tanto **bilaterais**, quando implementados por dois países, como **multilaterais**, quando assinados por um número maior de países. Os regimes de integração econômica surgem a partir dos últimos.

À medida em que existem condições institucionais e legais, os processos de integração geram uma tendência à formação de **blocos comerciais**. Um bloco comercial é uma organização internacional que agrupa um conjunto de países com a finalidade de obter benefícios mútuos no comércio internacional e em matéria econômica, mesmo quando existirem, na maior parte dos casos, motivos de outra natureza, como os políticos. Estas formas de união entre países são estabelecidas mediante a assinatura de tratados internacionais. A maioria dos blocos econômicos são regionais, ou seja, formados por países geograficamente próximos.

Os blocos comerciais podem ser classificados de acordo com seu grau de integração econômica em: *área de preferências comerciais*: caracteriza-se pelas vantagens tarifárias concedidas reciprocamente aos países membros. *Zona de livre comércio*: é constituída quando é diretamente acordada a isenção de direitos aduaneiros entre os países membros. *União aduaneira*: neste caso há dois mecanismos: por um lado, as tarifas únicas para a troca de produtos entre os países membros e, por outro, tarifas alfandegárias únicas para a comercialização de produtos com terceiros países. *Mercado comum*: é formado quando também é estabelecida a livre circulação de bens, pessoas e fatores. *União econômica*: é formada se os países participantes concordam com uma política econômica comum ou harmonizada. Isso pode incluir a *união monetária*, formada entre países que adotam uma mesma moeda. *Integração econômica e política*: é a que se completa quando os países membros decidem fundir seus órgãos e instituições jurídicas e de governo.

MARCELO F. RESICO

Alguns exemplos de blocos atualmente vigentes são: a União Europeia, o Mercado Comum da América Central, o MERCOSUL, a Comunidade Andina, o Tratado de Livre Comércio da América do Norte, o Conselho de Cooperação para os Estados Árabes do Golfo Pérsico, a Comunidade Econômica Euroasiática e a Comunidade Econômica Africana, a Associação de Nações do Sudeste Asiático etc.

Os críticos dos acordos de integração econômica consideram, contudo, que os Estados participantes correm o risco de se fecharem para terceiros países e que os acordos constituem obstáculos para a divisão mundial do trabalho. Por essa razão, alguns propulsores deste tipo de arranjo assinalam a necessidade dos espaços econômicos regionais praticarem uma política comercial aberta, consistente e paralela à abertura dos mercados aos terceiros países e que, por conseguinte, não sejam contrários a uma integração equitativa da economia internacional.

Isto é o que acontece se a integração econômica for realizada em consonância com a abertura dos mercados e a concorrência dentro do marco de uma *Economia Social de Mercado*, o que produz relações complementares positivas. Neste caso, a integração pode estimular uma melhor utilização dos fatores de produção, incrementar o bem-estar e assegurar o emprego pleno. Além disso, a economia é favorecida, na medida em que a integração regional incentiva as empresas a realizarem inovações não campo do avanço técnico geral. O exemplo da *União Europeia* demonstra que a integração baseada na economia de mercado pode aprofundar o processo de integração e ampliar o número de membros.

Estes princípios e considerações foram integrados às regras dos acordos econômicos do **GATT** (*General Agreement on Tariffs and Trade*). O GATT permite criar uniões aduaneiras ou zonas de livre comércio, se as tarifas aplicadas a terceiros países não forem superiores às dos países participantes do acordo desde antes. Além disso, exige, no caso da troca de serviços dentro das zonas ou das uniões, a não discriminação de terceiros países e a supressão de entraves existentes de acesso ao mercado. Por outro lado, todas as uniões aduaneiras, ou zonas de livre comércio, precisam ser apro-



## II.10. Processos de integração: União Europeia

vadas pela OMC. Se os acordos violarem os direitos de terceiros países, existe a possibilidade de recorrer ao sistema de arbitragem da OMC.

### II.10.2. União Europeia

A União Europeia (UE) é uma união econômica e política de 27 Estados membros.<sup>7</sup> Os objetivos da União Europeia são paz, prosperidade e liberdade para seus cidadãos, num mundo mais justo e mais seguro. Com quase 500 milhões de cidadãos, a UE produz aproximadamente 30% do produto bruto mundial.

A UE desenvolveu um mercado comum, através de um sistema de leis que se aplica a todos os Estados membros, garantindo a livre mobilidade de bens, serviços, pessoas e capital. A *política econômica* da União Europeia (UE) abrange a definição de normas legais que regulamentem a ação dos agentes econômicos privados e públicos (política de ordenamento) e as intervenções estatais nos processos econômicos (política de processos). Dezesesseis de seus países membros adotaram a moeda comum, o euro. Além disso, foi desenvolvida uma política externa comum, com representação em organismos como a OMC, o G8 e a ONU.

O *sistema de governo* da UE consiste em dois níveis que funcionam combinados. Para algumas questões ainda se faz necessário um acordo entre os Estados membros; para outros existem instituições supranacionais, capazes de tomar decisões vinculantes. Nesse sentido, foi estabelecido, desde o Tratado de Maastricht, o princípio de subsidiariedade. Segundo este princípio, na medida do possível, os regulamentos e medidas devem ser adotados de forma descentralizada. A UE só intervém naqueles

---

7 Estados membros da UE com sua data de incorporação: Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos (1952), Dinamarca, Irlanda e Reino Unido (1973), Grécia (1981), Espanha e Portugal (1986), Áustria, Finlândia e Suécia (1995), Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República Checa (2004), Bulgária e Romênia (2007).



MARCELO F. RESICO

casos em que uma norma ou política central acabar se mostrando mais favorável, ou onde existir uma expressa competência exclusiva.

Certas áreas políticas são de competência exclusiva ou primordial da Comunidade, como por exemplo a política comercial, agrária e monetária, o livre acesso aos mercados para os cidadãos e empresas dos Estados membros e a livre circulação de bens e serviços. Outras estão sujeitas a padrões mínimos e restrições estabelecidos pela Comunidade, como por exemplo impostos sobre valor agregado e consumo, subsídios, normas técnicas, proteção dos consumidores e normas ambientais. Ao passo que continuam sendo de competência dos países membros a elaboração de uma política industrial, os sistemas de previdência social e a política fiscal.

Algumas das *instituições* mais importantes são a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia, o Conselho Europeu, a Corte de Justiça Europeia e o Banco Central Europeu.

A UE tem como *antecedentes* a Comissão Europeia do Carvão e do Aço, constituída por seis países, em 1951, para a integração dessas indústrias, que formou várias instituições comuns. Posteriormente, mediante o Tratado de Roma (1957), foram integrados outros setores, como o agrário e aduaneiro, a partir da Comunidade Econômica Europeia e o nuclear, com a Comissão Europeia de Energia Atômica. Mais recentemente ocorreram várias reformas: com o Tratado de Maastricht (1992), que estabeleceu formalmente a UE e a União Econômica e Monetária Europeia, que ficou legalmente codificada no Tratado da Comunidade Europeia. Com isso, foram estabelecidos elementos importantes da Economia Social de Mercado na UE. Durante este extenso processo, a União cresceu em tamanho, através do acesso de novos países e novas áreas de políticas públicas foram sendo somadas à esfera das instituições supranacionais.

### II.10.3. Instituições governamentais

Do ponto de vista simplificado, a UE está dividida em três áreas principais de responsabilidade, também chamadas *pilares*. A Comunidade Eu-

## II.10. Processos de integração: União Europeia

ropeia original forma o primeiro pilar, de caráter principalmente supranacional e cujo eixo central é o mercado único europeu. O segundo pilar, de caráter intergovernamental, está relacionado com a Política Internacional e a Política de Segurança Comum. O terceiro pilar, também de caráter intergovernamental, compreende a cooperação em questões de justiça penal e assuntos de segurança interna.

No que se refere ao primeiro pilar, as competências centrais são distribuídas, em nível europeu, entre as cinco instituições formadas pela Comissão Europeia, o Conselho da UE, o Parlamento Europeu (PE), o Tribunal Europeu de Justiça e o Conselho Europeu. Também o Tribunal Europeu de Contas (TEC), o Comitê das Regiões e o Comitê Econômico e Social desempenham um papel importante na estrutura institucional. Outras instituições importantes são o Banco Central Europeu (BCE), o Banco Europeu de Investimentos (BEI) e o Defensor do Povo Europeu.

Em geral, pode-se afirmar que a cooperação entre estruturas nacionais e europeias, políticas e administrativas, assim como a distribuição das funções econômicas e competências dentro da UE, são processos extremamente complexos. Contudo, não se trata de um sistema rígido e se caracteriza por uma alta dinâmica de mudança.

O *interesse comunitário* é representado pela Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e o Tribunal de Justiça Europeu. A **Comissão Europeia** é o órgão executivo e administrativo da UE, com sede em Bruxelas. Atua em representação da UE como um todo, perante ao Conselho Europeu, onde os países estão representados. A Comissão não recebe instruções dos governos nacionais, funciona como um corpo colegiado independente. Desempenha um papel central na fase preparatória das decisões, porque tem o monopólio de iniciativa nas propostas de novas leis europeias, que são apresentadas ao Parlamento Europeu e ao Conselho Europeu. É percebida como o motor por trás do processo de integração, já que identifica os problemas, estabelece a agenda e formula as propostas de decisão. Na sua função de poder executivo, se encarrega de administrar cotidianamente a aplicação das políticas e a utilização dos

MARCELO F. RESICO

fundos da UE. Por fim, a Comissão supervisiona e controla a aplicação e o cumprimento do direito comunitário.

A **Comissão Europeia** está composta por 27 comissionados, um de cada Estado membro. O Presidente e os membros da Comissão são nomeados pelo Conselho Europeu, por maioria qualificada e com um arranjo de procedimento escalonado especial, com aprovação prévia do Parlamento Europeu. Suas funções abrangem um período de cinco anos, que coincide com a legislatura do Parlamento Europeu. A presidência da Comissão Europeia obedece a um sistema de rodízio entre os representantes dos países membros a cada seis meses, durante os quais os representantes desse país convocam reuniões do Conselho Europeu e do Conselho de Ministros. Os membros da Comissão são assistidos por aproximadamente 23.000 funcionários, distribuídos em direções gerais e outras dependências, que em sua maioria trabalham em Bruxelas.

O **Conselho Europeu** é formado pelos chefes de Estado e de Governo dos Estados membros e pelo presidente da Comissão Europeia. Cada representante é assistido por seu ministro de Relações Exteriores. Reúne-se até quatro vezes por ano em *reuniões de cúpula* que estabelecem a política geral da UE. Na sua função de instância máxima de apelação para questões controversas das políticas comunitárias, o Conselho Europeu funciona, sem ser um órgão formal da CE, como organismo supremo e orientador do conjunto dos tratados. Seu trabalho se caracteriza pela busca de consensos amplos e isso pode tornar demorado, em alguns casos, o processo de tomada de decisão e produzir compromissos com base em um mínimo denominador comum. O Conselho Europeu não deve se confundir com o Conselho da Europa, que é uma organização independente da UE.

O **Conselho da UE**, antes chamado Conselho de Ministros, é um dos órgãos legislativos da UE, apesar de compartilhar, cada vez em maior medida, suas funções legislativas e orçamentárias com o Parlamento Europeu. Representa os governos dos Estados membros.

O Conselho da UE está formado pelos ministros dos governos nacionais de todos os países da UE. Comparecem às suas reuniões os ministros

## II.10. Processos de integração: União Europeia

responsáveis pelos assuntos que, conforme o caso, forem ser debatidos: Relações Exteriores, Economia e Fazenda, Agricultura etc. O Conselho da UE se reúne normalmente quatro vezes por ano nas Reuniões de Cúpula Europeias. Existem dois tipos de decisões legislativas: as tomadas por unanimidade e as decisões tomadas por maioria simples ou qualificada. Quando se trata de votações com maioria qualificada, os votos são ponderados segundo a população dos Estados membros, com uma ponderação que favorece os países pequenos.

O **Parlamento Europeu**, com sede em Estrasburgo, é a assembleia parlamentar, eleitas por sufrágio universal direto, pelos cidadãos da União. Sua missão principal é aprovar a legislação europeia, missão que compartilha com o Conselho da UE, a partir das propostas apresentadas pela Comissão Europeia. O Parlamento e o Conselho da UE também compartilham a responsabilidade de aprovar o orçamento anual da UE. O Parlamento exerce funções de controle perante a Comissão Europeia e o Conselho da UE. O Parlamento também elege o *Defensor do Povo Europeu*, que investiga as denúncias dos cidadãos sobre má gestão das instituições da UE.

O Parlamento é o único órgão da UE cujos integrantes são eleitos diretamente pelos cidadãos dos Estados membros para representar seus interesses. O Parlamento conta com membros dos 27 países da UE, que são eleitos por um período de cinco anos. Se encontra organizado segundo a orientação dos partidos políticos, ao invés de em blocos nacionais. O grupo mais numeroso é o do Partido Popular Europeu (democratas cristãos), de centro direita, seguido por socialistas, liberais e verdes. Além disso, seus membros representam todos os pontos de vista sobre a integração europeia, desde os mais favoráveis à teoria federalista, até os abertamente *eurocéticos*.

O *Tribunal de Justiça da UE*, com sede em Luxemburgo, é composto por um juiz de cada Estado membro. Os juízes são designados pelos governos dos Estados membros por um período de seis anos. O Tribunal garante o cumprimento da lei da União Europeia e a ele estão submetidos os pode-

MARCELO F. RESICO

res judiciais dos Estados membros. Como última instância em todos os assuntos judiciais da UE, o Tribunal, apoiado pelos fiscais, atende demandas dos Estados membros ou órgãos da UE, disputas entre governos dos Estados membros e entidades da UE e conflitos internos da UE. Suas resoluções criam precedentes para a interpretação do direito europeu e garantem a interpretação e aplicação uniforme do direito comunitário.

O *Tribunal Europeu de Contas*, com sede em Luxemburgo, fiscaliza a legalidade e a regularidade da gestão do orçamento da UE. No cumprimento de sua função, pode auditar qualquer instituição, organismo ou empresa que administra fundos da UE. Além de relatórios especiais e pareceres, elabora um relatório anual sobre a gestão das finanças da UE e seus órgãos. O Tribunal de Contas é formado por um representante por Estado membro, que é designado por um período de seis anos.

Além disso, a UE conta com outros importantes órgãos, entre os quais se encontram o Banco Central Europeu, o Comitê Econômico e Social Europeu, o Comitê das Regiões e o Banco Europeu de Investimentos.

O *Banco Central Europeu*, com sede em Frankfurt, é responsável de administrar a moeda comum, o euro. Seu objetivo principal consiste em garantir a estabilidade dos preços para que a economia europeia não seja prejudicada pela inflação. O Banco toma decisões com autonomia em relação aos governos e outros organismos.

A Comunidade dispõe de duas instâncias consultivas, que devem ser consultadas obrigatoriamente em determinadas questões políticas, apesar das suas opiniões não terem efeito vinculante para o processo legislativo. Estas são o Comitê das Regiões e o Comitê Econômico e Social. O *Comitê das Regiões*, formado por representantes das entidades seccionais regionais e municipais, é consultado sobre as decisões da União que têm uma repercussão direta em escala local ou regional sobre setores tais como transportes, saúde, emprego ou educação. Os membros do *Comitê Econômico e Social Europeu* representam uma ampla gama de interesses econômicos e sociais: dos empresários aos sindicatos, dos consumidores aos ecologistas. O Comitê é um órgão consultivo que deve ser consultado sobre as propos-



## II.10. Processos de integração: União Europeia

tas de decisões da UE em matéria de emprego, despesas sociais, formação profissional etc.

O **Banco Europeu de Investimentos** empresta dinheiro para projetos de interesse europeu, especialmente nas regiões menos favorecidas. Financia projetos de infraestrutura, como conexões ferroviárias e rodoviária, aeroportos ou projetos ambientais. Proporciona créditos para investimentos às pequenas e médias empresas (PMEs). O Banco, que tem sua sede em Luxemburgo, também concede empréstimos aos Estados candidatos e aos países em desenvolvimento. Dado que seus acionistas são os governos da UE, o Banco pode obter fundos e conceder créditos em condições favoráveis.

### II.10.4. Sistema legal

A União Europeia está baseada no **Estado de direito**. Isto significa que todas as suas atividades derivam dos tratados, que são acordados voluntária e democraticamente por todos os Estados membros. Os tratados foram modificados e atualizados para se adaptarem à evolução da sociedade. Os *tratados*, que podem sofrer emendas ou reformas, desde que sejam atendidos certos requisitos, estabelecem os grandes objetivos de política e criam instituições e leis para que sejam implementados.

Alguns dos tratados mais importantes na história da constituição da UE foram: Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (1951), o Tratado de Roma (1957), o Tratado de Fusão (1965), o Ata Única Europeia (1987), o Tratado da União Europeia (1992), o Tratado de Amsterdã (1997), o Tratado de Nice (2001) e o Tratado de Lisboa (2007).

Baseadas nos tratados, as instituições da UE podem adotar legislação que posteriormente será aplicada pelos Estados membros. Isto se aplica, por exemplo, ao cumprimento das cinco liberdades fundamentais: livre circulação de bens, de serviços e de capitais, liberdade de circulação e residência das pessoas, liberdade de estabelecimento para as empresas; e tudo que se refere ao mercado único europeu, ou ao orçamento da UE.



MARCELO F. RESICO

Um elemento comum à criação de legislação na UE consiste em que esta deve ser iniciada na Comissão, não nos países membros ou nos membros do Parlamento Europeu. Os atos legislativos podem adotar duas formas: regulamentos e diretrizes. Os *regulamentos* são transformados em leis dos países membros com primazia sobre a legislação local. As *diretrizes* contêm especificações de resultados a serem obtidos, deixando os detalhes de implementação para os Estados membros. Por outro lado, existem as *decisões*, que são atos legais referentes a pessoas ou empresas individuais. Estas são utilizadas mais frequentemente no campo da defesa da concorrência e direito processual.

### II.10.5. Política comercial da UE

Desde seu nascimento, a UE estabeleceu um mercado comum entre os territórios de todos seus Estados membros. Atualmente, dezesseis deles adotam a moeda única, o euro. Seu produto interno bruto representa 30% do PIB mundial, constituindo assim a maior economia do mundo. É também o maior exportador de produtos, o segundo importador, e 170 das 500 maiores empresas (Fortune Global 500) têm suas casas matrizes na UE.

A UE constitui tanto um mercado comum, visto que existe livre circulação de bens, serviços, capital e pessoas, como uma união aduaneira, uma vez que apresenta uma tarifa alfandegária unificada para o resto do mundo. A política comercial, competência dos Estados membros, foi delegada à Comunidade Europeia em 1970. A Comissão Europeia, facultada pelo Conselho Europeu, apresenta propostas para o desenvolvimento da política comercial comum ao Conselho da UE.

A política comercial da UE parte do conceito de que a divisão do trabalho e os *mercados abertos* constituem os meios mais eficazes para criar renda e elevar o nível de emprego e, por conseguinte, um melhor nível de vida. Por outro lado, parte-se da premissa de que para que uma economia de mercado seja estável e socialmente viável, seus benefícios devem ser difundidos de uma forma ampla em nível social.

## II.10. Processos de integração: União Europeia

O aprofundamento da *livre circulação* de bens, serviços, pessoas e capitais (quatro liberdades) incentivou o comércio intra-europeu, ao mesmo tempo que permitiu uma melhoria do nível de renda e de emprego em todos os Estados membros da UE. Os consumidores têm se beneficiado de um abastecimento eficiente (preços) e variado dos produtos que melhoram o bem-estar econômico. Por outro lado, as empresas tem podido minimizar seus custos, se abastecendo das fontes de insumos que são mais econômicas. Isto ocorreu num contexto em que os custos de viagens, transporte de mercadorias, comunicações e informação sofreram uma notável redução. Tudo isso foi possível devido ao fato dos agentes econômicos que atuam no mercado comum poderem atuar em todos os países da UE sob as *mesmas condições jurídicas*.

Mais lenta tem sido a generalização da livre circulação para os serviços, que atualmente está em andamento. Com a consequente aplicação da mesma aos serviços, ocorreu uma aceleração da mudança da sociedade industrial para uma sociedade de serviços e do conhecimento na Europa, objetivo acordado no encontro do Conselho em Lisboa no ano 2000.

Contudo, por razões apresentadas na exposição do conceito de Economia Social de Mercado, a UE permite exceções e leva em consideração os interesses particulares dos seus membros em circunstâncias pontuais. Por exemplo, a importação europeia de *produtos têxteis* continua sendo implementada através de quotas e taxas aduaneiras elevadas. Algo semelhante ocorre com a tarifa de 10% que pagam os automóveis importados e com as subvenções e restrição à produção de carvão.

Contudo, o caso mais importante se refere à *política agrária comum* (PAC) da UE, que recebeu críticas muito fortes dos países produtores de baixa renda, que dependem da exportação destes produtos. A PAC tem como objetivos aumentar e estabilizar a provisão de alimentos, melhorar as condições de vida dos agricultores e oferecer preços razoáveis aos consumidores. A orientação protecionista da produção agrícola europeia neste campo, que contradiz o princípio econômico do melhor uso dos recursos, é uma carga para os consumidores e contribuintes da

MARCELO F. RESICO

UE. Operada mediante um sistema de subsídios e intervenções estatais, até 1990 absorvia 60% do orçamento anual da UE; hoje em dia representa 35%.

## II.10.6. Política monetária europeia

A União Monetária Europeia ou *Eurozona* (zona na qual está vigente o euro) começou a operar a partir de janeiro de 1999 e está constituída por 16 países. Neles, a nova moeda, o *euro*, foi constituída como moeda de circulação legal a partir de sua emissão em 2002. A adoção de uma moeda comum implica na renúncia à definição de *políticas monetárias*, além das cambiais, independentes pelos países membros em prol de uma coordenação superior. Por esta razão, os bancos centrais nacionais cedem sua primazia ao *Banco Central Europeu* (BCE) na coordenação da mesma. O BCE, contudo, integra em seu projeto institucional os representantes dos bancos centrais nacionais.

A integração monetária é um passo de aprofundamento importante de uma integração econômica, que costuma começar pelo nível comercial e tarifário. A união monetária deve ser precedida pela união econômica, dado que é necessária a *coordenação das políticas econômicas* dos membros. Pode haver união econômica sem união monetária, porém não pode ocorrer esta última sem a primeira, que constitui sua base necessária.

A direção da política monetária dos Estados membros da União Europeia que adotaram o euro recai no denominado *Eurossistema*. Este sistema está formado pelo Banco Central Europeu (BCE), com sede em Frankfurt e os *bancos centrais nacionais* (BCN) dos países membros que adotaram o euro como moeda comum.

O Eurossistema é dirigido por um Conselho de Governo e um Comitê Executivo que governam o BCE. O *Conselho de Governo* do BCE é integrado pelos membros do Comitê Executivo do BCE e os governadores dos Bancos Centrais Nacionais pertencentes ao Eurossistema. O Conselho de Governo define a política monetária da Comunidade. As decisões do Con-



## II.10. Processos de integração: União Europeia

selho de Governo são tomadas por maioria simples. Em caso de empate, o voto de minerva é do presidente.

O *Comitê Executivo* do BCE é formado pelo presidente e vice-presidente do BCE e outros quatro membros nomeados pelos chefes de Estado e de Governo dos Estados membros que introduziram o euro. O Comitê Executivo executa as decisões do Conselho de Governo do BCE e está autorizado a instruir os Bancos Centrais Nacionais. O *Sistema Europeu de Bancos Centrais* (SEBC) coordena a política monetária do Eurossistema e a política monetária dos bancos centrais nacionais dos países membros que não introduziram o euro.

As instituições de governo do Eurossistema são independentes. Esta independência é entendida em relação à escolha das *estratégias e instrumentos* que serão utilizados para alcançar os *objetivos e funções* da política monetária. O extenso mandato dos diretores (8 anos, sem possibilidade de reeleição) e governadores dos bancos centrais nacionais (mínimo de 5 anos) tem como objetivo assegurar a referida independência.

Os *objetivos e funções* do Eurossistema estão orientados para a execução da política monetária. O principal objetivo é a *garantia da estabilidade dos preços*. Isto implica em que deve ser assegurada a estabilidade do poder aquisitivo do euro, impedindo tanto a inflação, como a deflação. Para garantir a estabilidade do nível de preços, a política do Eurossistema regula a *liquidez total disponível* na zona do euro por todas as instituições financeiras e monetárias.

Desde que não atentem contra o objetivo da estabilidade de preços, o Sistema Europeu de Bancos Centrais apoiará as políticas econômicas da comunidade, entre as quais se destacam alcançar um crescimento econômico equilibrado e um elevado nível de emprego. Entende-se que o objetivo da estabilidade dos preços não contradiz os objetivos da estabilização do ciclo econômico e a promoção do emprego. Além disso, o *Eurossistema* tem como objetivos realizar as operações de divisas, administrar as reservas monetárias dos Estados membros e estimular o adequado funcionamento das transações de pagamento.



MARCELO F. RESICO

A *estratégia* de política monetária abrange os procedimentos com base nos quais são tomadas as decisões monetárias a longo prazo e são empregados os instrumentos correspondentes para atingir os objetivos da política monetária. Nesse sentido, a estratégia de política monetária deve realizar duas funções centrais. Em primeiro lugar, deve estruturar o *processo de decisão* e prover a informação relevante ao Conselho de Governo do BCE. Em segundo lugar, a estratégia serve de *meio de comunicação* com o público, favorecendo sua compreensão e contribuindo para a credibilidade da política monetária.

O Eurossistema aplica uma *estratégia orientada para a estabilidade*, que deve responder principalmente a dois critérios fundamentais. O primeiro critério é a *eficácia*, ou seja, será aplicada somente a estratégia mais apropriada para alcançar o objetivo. Além disso, a estratégia da política monetária deve estar baseada na *transparência*, ou seja, deve comunicar adequadamente ao público que existe um compromisso sério com o objetivo fixado. Para isso deve ser formulada de maneira clara e compreensível pelo público e ser verificável a consecução dos seus objetivos.

A estratégia orientada para a estabilidade do Eurossistema é instrumentada através dos elementos centrais. Por um lado, consta da definição quantitativa do objetivo prioritário de estabilidade do nível de preços, fixado como *taxa de inflação máxima* de 2% anual. Por outro lado, está baseada no papel central da regulação da massa monetária para o processo inflacionário, que implica na seleção dos indicadores apropriados. A definição de agregado monetário, monitorado especialmente pelo BCE, abrange as cédulas e moedas em circulação, os depósitos nas entidades de crédito e as participações nos fundos do mercado de dinheiro, bem como as obrigações emitidas por outras instituições financeiras monetárias, o denominado *agregado monetário três* ou M3.

Os *instrumentos* do Sistema Europeu de Bancos Centrais são as transações de mercado aberto, as facilidades permanentes e as reservas mínimas. As *operações de mercado aberto*, através das quais o Eurossistema concede créditos aos bancos, podem ser classificadas em quatro *tipos*



## II.10. Processos de integração: União Europeia

*principais. As operações de refinanciamento principal:* são as utilizadas para cobrir a maior parte da demanda de liquidez do setor financeiro; suas condições de taxa de juros e valor indicam o rumo da política monetária. As *operações de refinanciamento a maior prazo* proporcionam liquidez apenas para longos períodos e não são utilizadas para avaliar a orientação da política monetária de conjuntura. As *operações de ajuste fino* são usadas para compensar variações inesperadas de liquidez e estabilizar as taxas de juros a curto prazo. Finalmente, mediante *operações estruturais* é controlada a distribuição da liquidez dentro do setor financeiro.

Dentro destes quatro tipos principais é possível classificar uma série de *instrumentos e mecanismos concretos*. Em primeiro lugar, o Eurossistema define com as entidades de crédito, transações com prazos limitados na forma de *operações repos* e *operações com garantia*. Nas primeiras, o Eurossistema adquire títulos e, simultaneamente, fecha um acordo de recompra, enquanto nas segundas empresta dinheiro contra títulos em posse das entidades de crédito, sem que seja feita nenhuma transferência de propriedade. Além disso, o Eurossistema realiza *operações definitivas*, de compra ou venda de títulos, com prazo indeterminado, denominadas *operações outright de mercado aberto*. Outra modalidade aplicada pelo Eurossistema são as *operações de troca de divisas (swaps)*. Para absorver a liquidez excedente do mercado, o Eurossistema tem, além a possibilidade de emitir seus próprios títulos de dívida e de oferecer cobertura para depósitos a prazo fixo, com pagamento de juros das entidades de crédito. Todas as operações de mercado aberto realizadas com as entidades de crédito são realizadas na forma de leilões com juros fixos ou variáveis.

Além das operações de mercado aberto, o Eurossistema oferece também as chamadas *facilidades permanentes*, que as entidades de crédito podem utilizar à vontade. Estas facilidades realizam a função de entrega e absorção de liquidez a curto prazo. Finalmente, o Eurossistema dispõe do instrumento de *reservas mínimas*, com o qual obriga as entidades de crédito da zona do euro a depositar uma reserva legal, atualmente de 2% das suas obrigações nos bancos centrais nacionais. Este instrumento é um



MARCELO F. RESICO

meio de tentar estabilizar as taxas de juros do dinheiro central e incrementar a demanda de dinheiro central.

## II.10.7. Orçamento da UE

Os planos orçamentários administrativos, elaborados separadamente, em princípio para as diferentes instituições das Comunidades Europeias, foram substituídos por um plano orçamentário único, quando foi aprovado o Tratado de Fusão da Comunidade Europeia em 1965. Hoje em dia existem, além do plano orçamentário da UE, o plano orçamentário para o funcionamento da CEECA, o Fundo Europeu de Desenvolvimento e o plano de empréstimos e créditos da UE, em vigor para o Banco Europeu de Investimentos.

Em relação às despesas, faz-se uma distinção entre despesas obrigatórias e não obrigatórias. As *despesas obrigatórias* são o resultado das obrigações contidas no Tratado da UE, os direitos inerentes, nos acordos e convênios, e os contratos internacionais e de direito privado. A *estrutura da despesa* está refletida nos planejamentos orçamentários. Os itens mais importantes são as despesas da política agrícola comum, a política estrutural e a política de coesão. A atribuição dos recursos para a política agrícola comum, definidos como despesas obrigatórias, é debatida, porque implica em 35% dos despesas, e não passa pelo controle do Parlamento Europeu. Além disso, a UE destina recursos financeiros a diferentes aspectos internos e das relações exteriores. Finalmente, a UE deve financiar com seus recursos sua própria administração, que equivale a apenas 5,1% da despesa total.

Desde 1970 a Comunidade desenvolveu a capacidade de gerar *recursos fiscais próprios*. Trata-se de renda fiscal à disposição da UE para cobrir suas despesas. Atualmente, o volume total de renda não pode exceder 1,27% do PIB da UE. O sistema de recursos próprios abrange os recursos próprios por natureza e as contribuições dos Estados membros. Por um lado, os recursos próprios por natureza incluem os gravames agrícolas e os



## II.10. Processos de integração: União Europeia

direitos de aduana. Por outro lado, as contribuições dos Estados membros abrangem o imposto ao valor agregado (IVA) e o imposto à Receita Interna Bruta. As principais fontes de receita da UE são os recursos próprios provenientes da RIB e do IVA.

A *elaboração do orçamento* da UE é o processo de decisão da receita e despesas. Em uma primeira instância, a Comissão Europeia apresenta um anteprojeto de orçamento ao Conselho da UE. O Conselho da UE e o Parlamento Europeu formam conjuntamente a entidade legislativa orçamentária encarregada de considerar os diferentes tipos de despesas. As propostas do Conselho da UE são integradas ao anteprojeto e é elaborado o projeto de orçamento, que é, então, apresentado ao Parlamento para o primeiro debate. No segundo debate, o Conselho da UE é a instância que define as despesas obrigatórias. O Parlamento define as despesas não obrigatórias num debate final. A partir deste momento, as possibilidades do Parlamento de influenciar as despesas obrigatórias ficam limitadas a rejeitar o orçamento como um todo. Depois da aprovação do Parlamento, o Presidente do Parlamento Europeu lhe concede força de lei e o orçamento passa a ser executado. O controle da regularidade da gestão orçamentária compete às entidades internas e ao Tribunal Europeu de Contas como auditor externo.

### II.10.8. Política europeia de defesa da concorrência

O funcionamento do mercado único europeu caracterizado pela concorrência implica em dois requisitos. Por um lado, a *abertura dos mercados nacionais* mediante a eliminação de barreiras estatais ao comércio internacional. Por outro lado, a *proteção da concorrência* diante de distorções ou restrições por parte dos participantes do mercado.

Em princípio, os países membros devem renunciar a qualquer restrição de intercâmbio econômico através das suas fronteiras. Em especial, não podem discriminar pessoas ou mercadorias dos outros Estados membros. Além disso, a UE tem uma *política de defesa da concorrência* para preve-



MARCELO F. RESICO

nir a distorção da mesma dentro do mercado único. O responsável pelo funcionamento da mesma é a Comissão Europeia, que tem entre suas funções, se responsabilizar pelas questões *antitrust*, aprovação de fusões e aquisições, dismantelar cartéis, trabalhar pela liberalização econômica e evitar o uso da intervenção estatal que não esteja em conformidade com a economia. Adicionalmente, o direito comunitário especifica também a validade destas regras nos Estados membros.

Para a criação de um sistema de concorrência no mercado único europeu, foram definidas as *regras de concorrência* da Comunidade (Art. 81 e 82 Tratado da CE e regulamento sobre o controle de fusões). Existem três práticas empresariais ou estratégias proibidas pelas normas de concorrência por limitar a concorrência. Em primeiro lugar, é proibido coordenar as ações empresariais no mercado mediante *acordos mútuos*. Em segundo lugar, não é permitido fazer uso de uma *posição dominante* no mercado, quando se tem uma participação elevada no mesmo, dificultando a concorrência. Em terceiro e último lugar, é limitada a possibilidade das *empresas se fundirem* e formar novas unidades econômicas que possam alcançar uma posição dominante no mercado. Por fim, o Tratado da CE aborda também a questão das distorções da concorrência no mercado comum, devido à concessão de *subsídios públicos*.

Dado que no marco da sua *política de proteção ambiental* os países membros da UE frequentemente concedem subsídios às empresas dos seus países que distorcem a concorrência no mercado único, estes subsídios devem ser submetidos ao controle da UE. As normas ambientais aplicáveis à produção nos Estados membros não devem gerar intencional ou involuntariamente barreiras comerciais. Para impedir na prática este efeito, foi acordada a harmonização de normas mínimas.

## II.10.9. Política social e de emprego europeia

Entre os princípios básicos, objetivos e atividades incluídos nos Tratados da UE, aparece a promoção de um alto nível de emprego. Apesar dos

## II.10. Processos de integração: União Europeia

avanços, pelo Tratado de Amsterdã, na formação das primeiras medidas coordenadas, a luta contra o desemprego continua ficando a cargo dos países membros. O *Fundo Social Europeu*, criado nos anos sessenta, é o instrumento de luta contra o desemprego mais importante da Comunidade. Também existem alguns programas de ação a favor do emprego de setores específicos, como os desempregados estruturais, os programas locais de emprego e o apoio a pequenas e médias empresas (PMEs). Funciona também um sistema de intercâmbio de informações sobre políticas de emprego nos Estados membros e um sistema comunitário de documentação sobre o emprego.

Em 1997 a UE criou um instrumento legal para a introdução de uma estratégia coordenada de emprego. Posteriormente foi acordada uma estrutura conjunta dos planos nacionais de ação. A estratégia está assentada em quatro elementos fundamentais: o desenvolvimento da empregabilidade, a promoção do espírito empresarial, o incentivo à capacidade de adaptação das empresas e o fortalecimento das medidas em prol da igualdade de oportunidades. Em 1999 foi definida a criação de um *Pacto Europeu para o Emprego*, formado por três processos coordenados: o futuro desenvolvimento e implementação das diretrizes sobre política de emprego, a institucionalização de um *diálogo macroeconômico* entre os interlocutores sociais e os organismos decisórios da UE, e as reformas para melhorar a capacidade de inovação e a eficiência. Contudo, o desenvolvimento e causas diferentes do desemprego nos países da UE limitam as possibilidades de uma política europeia de emprego.

O direito comunitário em termos de política social está baseado, principalmente, em dois princípios: o *princípio de igualdade de retribuição* entre homens e mulheres para um mesmo trabalho e a criação de condições que permitam a livre circulação e residência dos trabalhadores em termos de previdência social. Desde 1987, o direito de proteção trabalhista foi transformado no terceiro pilar da política social comunitária. Isto permite adotar regras mínimas comunitárias sobre as condições de trabalho, para assim proteger a segurança e saúde dos trabalhadores. É pouco provável que num futuro próximo seja possível estabelecer uma política social euro-

MARCELO F. RESICO

peia integrada, devido às diferenças históricas, políticas e culturais entre os diversos Estados membros.

### II.10.10. Política regional e estrutural da UE

Dentro da UE são observadas grandes diferenças nacionais e regionais nos indicadores econômicos e sociais. A política regional e estrutural aponta para a *redução das assimetrias* em nível de desenvolvimento entre as diversas regiões da UE. A estrutura básica da política regional da UE foi criada no final dos anos oitenta e está composta por ajudas na forma de fundos estruturais e fundos de coesão.

Os objetivos da política regional e estrutural estabelecem a ajuda em três casos. Em primeiro lugar se encontram as *regiões atrasadas nos níveis de desenvolvimento*, definidas quando a renda média *per capita* é inferior a 75% da média da UE. Calcula-se que nestas regiões vive 22% da população da UE e recebem aproximadamente 70% dos recursos. Em segundo lugar encontram-se as *regiões afetadas por mudanças econômicas e sociais*, por exemplo, regiões com indústrias obsoletas e regiões rurais com desenvolvimento econômico deficiente. Estima-se que nestas regiões estejam assentados 18% da população da UE e recebem cerca de 12% dos fundos. Em terceiro lugar, existe *ajuda para a adaptação e modernização* das políticas e sistemas de formação, capacitação profissional e emprego. Este tipo de apoio chega a 12% dos fundos e pode ser concedido em qualquer zona, dependendo da decisão dos Estados membros sobre a distribuição regional dos fundos.

A política regional e estrutural vem apoiando com eficácia o desenvolvimento econômico de algumas das regiões da UE. Como exemplo podemos citar que a renda *per capita* de Espanha, Portugal e Irlanda, em comparação à média da UE, aumentou significativamente desde que começaram a receber este tipo de ajuda. Contudo a eficiência desta política é afetada, em muitos casos, por uma excessiva dispersão dos recursos e problemas de coordenação. Para finalizar, pode-se antecipar que a recente



## II.10. Processos de integração: União Europeia

ampliação da UE constituirá um desafio significativo para a política regional e estrutural.

### II.10.11. Política de pesquisa e educacional da UE

A *política de pesquisa e tecnologia* pode ser entendida como uma política industrial, orientada para o progresso técnico e a modernização econômica. Para conseguir seus objetivos, a UE estimula a cooperação entre empresas, centros de pesquisa e universidades, para além das fronteiras nacionais de seus Estados membros. Além disso, apoia a transferência de resultados e a mobilidade dos pesquisadores.

Foi adotado recentemente o Sexto Programa Marco (2002-2006), com o título “O espaço de pesquisa europeu” para alcançar os objetivos de Lisboa (2000) de transformar a EU, até 2010, no espaço econômico mais competitivo e dinâmico do mundo baseado no conhecimento. Para atingir este objetivo haverá um aumento da porcentagem de *despesas para pesquisa e desenvolvimento* tecnológico de 1,9% do PIB no ano 2000 para quase 3%, devendo aumentar a participação do setor privado na despesa para pesquisa e desenvolvimento de 56% para dois terços. Em relação aos projetos integrados, a UE abandona definitivamente a pesquisa básica, porque este instrumento foi concebido para obter efeitos aplicáveis.

No que tange ao *sistema educacional*, observa-se que, apesar dos mercados de trabalho seguirem a mesma tendência da economia em direção a uma crescente internacionalização, a maior parte dos sistemas educacionais continuam estando reservados para as instituições educacionais nacionais. Dada a convicção de que a Europa só poderá preservar sua estabilidade política e social se for capaz de gerar um clima de entendimento entre seus habitantes e basear a convivência em valores comuns, a Comissão Europeia se dedica especialmente à promoção da educação. Para isso se concentrou no apoio ao estudo dos idiomas dos Estados membros, à mobilidade dos estudantes e docentes, à cooperação e intercâmbio de informação e experiência e à formação profissional, facilitação de processos



MARCELO F. RESICO

de reconversão industrial, melhoramento da formação básica e capacitação e facilidades para iniciar uma formação profissional.

## II.10.12. Ampliação e desafios futuros

Desde a sua criação em 1958, a Comunidade Econômica Europeia foi se ampliando, atraindo uma série de novos membros. Ao mesmo tempo, houve um aprofundamento, dado que os Estados membros transferiram um número crescente de funções para as instituições europeias. Desta maneira, a Comunidade Econômica Europeia inicial de seis membros fundadores se transformou na União Europeia de 25 países com um mercado único, uma moeda comum e uma coordenação política comum. A grande quantidade de *solicitações de renda* reflete o atrativo econômico da União Europeia.

A decisão da UE de integrar novos candidatos está baseada nos chamados *critérios de Copenhagen*, definidos em 1993 pelo Conselho Europeu para a renda dos países que haviam apresentado sua candidatura. A partir da perspectiva política, os candidatos a entrar devem assegurar estabilidade institucional, ou seja, uma ordem democrática de Estado de direito com garantia dos direitos humanos e proteção das minorias. Do ponto de vista econômico, é exigida a existência de uma economia de mercado funcional e a capacidade de suportar a pressão da concorrência e as forças do mercado presentes na UE. Além disso, os candidatos devem estar em condições de adotar e assumir as obrigações apresentadas no chamado *acervo comunitário*, que inclui todos os tratados e atos judiciais vigentes.<sup>8</sup> Todos

---

8 O “acervo comunitário” (*acquis communautaire*) inclui: 1) o conteúdo, os princípios e objetivos políticos dos Tratados (incluindo os Tratados de Maastricht 1992, Amsterdam 1997 e Nice 2000); 2) a legislação baseada nos Tratados e a jurisdição do Tribunal de Justiça da União Europeia; 3) os ditames e decisões aprovados no marco da UE; 4) as posições, declarações e decisões tomadas no marco da política exterior e de seguridade comum; 5) as posições, decisões e convenções adotadas no marco da política de justiça e assuntos de interior e 6) os convênios internacionais da UE e os acordos entre Estados membros concluídos com referência a atividades comunitárias especiais.

## II.10. Processos de integração: União Europeia

os países candidatos devem adotar o conjunto dos regulamentos para que os direitos e obrigações sejam os mesmos em todos os Estados membros.

O mercado único europeu, a livre circulação de pessoas, capitais, bens e serviços, assim como a liberdade de radicação das empresas permitem uma atribuição eficiente dos fatores de produção e uma concorrência eficaz entre os países da UE. Isso contribuiu para o incremento do bem-estar nos países integrantes da União. A *mudança estrutural* subjacente ao processo de integração requer um ajuste das indústrias e outros setores econômicos afetados. Não obstante, não houve a migração em massa de trabalhadores, temida por alguns depois da ampliação da UE para o sul e também não é esperado que esse fenômeno ocorra depois da ampliação da UE para o leste. Com seus fundos estruturais, a UE paga transferências para os Estados membros mais pobres para promover o crescimento destes países e acelerar a equiparação dos níveis de vida dentro da UE.

### **Palavras chave**

Integração econômica  
Blocos comerciais  
Livre circulação  
Instituições governamentais da UE  
Política econômica da UE  
Política monetária da UE  
Orçamento da UE  
Política agrária comum da UE  
Política de defesa da concorrência da UE  
Política social de emprego da UE  
Política de proteção ambiental da UE  
Política de pesquisa e tecnologia da UE



## II.10. Processos de integração na América Latina

### II.11.1. Histórico e principais desenvolvimentos

Os antecedentes, especialmente intelectuais, da integração regional na América Latina remontam ao século XIX. Na primeira metade do século XX houve uma série de tentativas relevantes nos países de América Central. Porém uma das etapas de maior impulso da integração ocorreu logo depois do segundo pós-guerra. Para rever as diversas organizações que haviam sido criadas, com suas diversas etapas, vamos classificá-las em três grupos: organizações de integração em nível regional, em nível sub-regional e acordos entre países, ou grupos de países, da região e outros países ou áreas. Em relação ao primeiro grupo da classificação, em 1960 foi fundada uma organização de amplo alcance, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). Esta associação, através de sua sucessora, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), concretizada em 1980, permanece ativa até hoje. Em 1975 também foi criado o Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe (SELA).

No que tange às instituições sub-regionais e após uma série de antecedentes prévios, em 1951 foi criada a Organização de Estados da América Central (ODECA), seguida, nos anos sessenta, pela Secretaria de Integra-



ção Econômica da América Central (SIECA). Posteriormente, o Sistema de Integração da América Central (SICA) é constituído como organização econômica, cultural e política dos Estados de América Central desde seu início, em 1993. No período que vai de 1965 a 1972 funcionou a Associação de Livre Comércio do Caribe (CARIFTA), que foi sucedida pela atualmente vigente Comunidade do Caribe (Caricom), estabelecida a partir de 1973. No Cone Sul foi fundado em 1969 o Pacto Andino, que seria relançado com um novo nome, Comunidade Andina de Nações (CAN), a partir de 1996. A partir de um acordo de Cooperação Econômica Argentina-Brasil de 1985 são lançadas as bases do que viria a ser o MERCOSUL, estabelecido formalmente a partir de 1991. No ano 2001 ocorreu a criação da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA). No ano 2000 começaram as negociações para a unificação dos processos de integração no Cone Sul, CAM e MERCOSUL, que deram origem à UNASUL em 2008, cujo antecedente é a Declaração de Cuzco (2004), que estabelece a criação da União de Nações Sul-Americanas.

No que tange às relações entre a América Latina e os outros países ou regiões, após uma série de antecedentes na relação entre a América Latina, o Caribe e a Comunidade Europeia foi estabelecida a instituição das Reuniões de Cúpula UE-América Latina e Caribe (UE-LAC), das quais a primeira foi realizada no Rio de Janeiro em 1999. Além disso, as relações econômicas entre a UE e os países da América Latina estão baseadas numa série de acordos, sejam bilaterais ou regionais. Em 1994 foi estabelecido um acordo de livre comércio entre México, Estados Unidos e Canadá, denominado TCLAM ou NAFTA. A partir de então foi desenvolvida uma série de tratados de livre comércio entre os Estados Unidos e outros países da América Latina, como o Chile 2003, o denominado CAFTA- RD em 2007, Colômbia e Peru em 2007. A partir de 1991, além disso, foi realizada a Reunião de Cúpula Ibero-americana de Chefes de Estado, que deu origem à Comunidade Ibero-americana de Nações.

No desenvolvimento passado e presente destas formas de integração na América Latina e no Caribe é importante destacar a capacidade e o potencial para gerar entre os países participantes uma relativa confiança recí-

MARCELO F. RESICO

proca, regras comuns, redes sociais e empresariais com interesses e símbolos comuns. Também incluíram a elaboração de estratégias para obter ganhos mútuos em termos de comércio de bens e serviços, de investimentos produtivos e incorporação de progresso técnico. Finalmente, estes processos implicam na construção de um espaço geográfico regional, no qual haja predominância de condições para a paz e a estabilidade política, a democracia e a coesão social, a transformação produtiva e a inserção competitiva na economia internacional, compatível com os compromissos assumidos no âmbito mais amplo do sistema jurídico GATT-OMC.

Os processos de integração latino-americanos enfrentaram, ao longo da sua história, uma série de desafios devido, muitas vezes, a assimetrias nos graus de desenvolvimento entre países e áreas, assim como a situações internas e externas em permanente mudança. Contudo, parece existir consenso no que tange ao fato de existir um capital acumulado, à percepção dos processos de integração como fator importante de a governabilidade, para o predomínio da paz e do desenvolvimento em um determinado espaço geográfico. Um dos desafios mais importantes, a partir da necessidade de adaptar constantemente objetivos e instrumentos, devido a realidades em constante mudança, é, do ponto de vista da ESM, o de preservar um certo grau de previsibilidade em relação às regras do jogo e disciplinas coletivas que possam ser cumpridas.

### **II.11.2. Associação Latino-Americana de Livre Comércio**

A *Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC)* foi criada em 1960 pelo Tratado de Montevideu entre Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai. Os signatários esperavam criar um mercado comum na América Latina e ofereceram reduções de tarifas entre os Estados membros. O objetivo principal da ALALC era impulsionar o comércio regional mútuo entre os Estados membros, assim como também com os Estados Unidos e a Europa. Para essa finalidade era estimulada a criação de uma zona de livre comércio na América Latina, através da eliminação de tarifas e restrições à maior parte do comércio.

## II.11. Processos de integração na América Latina

Para alcançar estes objetivos foram elaboradas, entre outras, as seguintes instituições: o Conselho de Ministros de Relações Exteriores, a Conferência de todos os países participantes e um Conselho Permanente. Os acordos da ALALC tinham limitações significativas: faziam referência apenas a bens, não a serviços, nem incluíam uma coordenação de políticas, motivo pelo qual a integração política e econômica se encontrava limitada. Além disso, a organização encontrou dificuldades pelas assimetrias no grau de desenvolvimento entre os diferentes países.

### II.11.3. Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe

O *Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe (SELA)*, é uma organização regional interestatal, com sede em Caracas, na Venezuela, integrada por 28 países da América Latina e do Caribe.<sup>9</sup> Foi fundado em 1975 através do Convênio Constitutivo do Panamá. Entre seus objetivos principais se encontram promover um sistema de consulta e coordenação para concertar posições e estratégias comuns da região em termos econômicos, em relação a países, grupos de nações, fóruns e organismos internacionais, estimular o intercâmbio de experiências e informação sobre políticas nacionais, e promover a cooperação e a integração entre países da América Latina e do Caribe.

O SELA realiza anualmente a reunião do Conselho Latino-Americano, em nível ministerial, e convoca regularmente reuniões regionais de consulta e coordenação com altos funcionários dos países membros sobre questões de interesse coletivo nos seus âmbitos de concorrência. Além disso, realiza reuniões de especialistas sobre questões específicas da agenda econômica regional e mundial, e organiza fóruns dos quais participam altos funcionários governamentais, empresários, trabalhadores, parlamentares e acadêmicos.

---

9 Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Chile, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela.

MARCELO F. RESICO

Suas principais instituições são: o Conselho Latino-Americano, que constitui o nível máximo de decisão e é formado por um representante de cada Estado membro, com reuniões anuais. A Secretaria Permanente, que é o órgão técnico-administrativo e é dirigida por um secretário, escolhido pelo Conselho Latino-Americano por um período de quatro anos. Os Comitês de Ação, que são organismos flexíveis de cooperação constituídos a partir do interesse de dois ou mais Estados membros em promover programas e projetos conjuntos em áreas específicas.

#### II.11.4. Associação Latino-Americana de Integração

Em 1980, a ALALC foi reorganizada para formar a *Associação Latino-Americana de Integração* (ALADI). A ALADI é uma associação para a integração econômica entre os países da América Latina, com sede em Montevideu. Seu objetivo principal é estabelecer um mercado comum, em busca do desenvolvimento econômico e social da região. A instituição, que teve início com a assinatura do Tratado de Montevideu em 1980, é atualmente a maior área de integração em América Latina.<sup>10</sup> Em 1999, Cuba formalizou sua participação, passando a ser o décimo segundo membro pleno.

A ALADI é composta por três órgãos políticos, que são o Conselho de Ministros de Relações Exteriores, a Conferência de Avaliação e Convergência, e o Comitê de Representantes; sendo a Secretaria Geral o órgão técnico. Na sua carta fundacional foram estabelecidos os seguintes princípios gerais: pluralismo em termos políticos e econômicos; convergência progressiva de ações parciais com a finalidade de formar um mercado comum latino-americano; flexibilidade; tratamentos diferenciais, com base no nível de desenvolvimento dos países membros; e multiplicidade nas formas de concertação de instrumentos comerciais.

A ALADI propicia a criação de uma área de preferências econômicas na região, com o objetivo final de alcançar um Mercado Comum Latino-

---

10 Seus doze países membros compreendem a Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

## II.11. Processos de integração na América Latina

Americano, através de três mecanismos: uma preferência tarifária regional, aplicável a produtos originários dos países membros em comparação às tarifas vigentes para terceiros países, acordos de escopo regional e acordos de abrangência parcial, com a participação de dois ou mais países da área. A metodologia empregada incluiu a experiência adquirida através da instituição precedente. Por esse motivo foi modificado o enfoque da ALALC, segundo o qual os instrumentos regionais eram a regra e os sub-regionais e setoriais, a exceção. Neste caso, foi adotada a abordagem de tornar aquilo que era parcial, a regra, passando a ser o regional o marco e, ao mesmo tempo, o objetivo final.

A organização, além disso, é responsável pelos regulamentos do comércio externo, que incluem medidas técnicas, regulamentos sanitários, medidas de proteção ambientais, medidas de controle de qualidade, medidas de licenças automáticas, medidas de controle de preços, medidas anti-monopólio, etc. Estes regulamentos são supervisionados para salvaguardar a equidade entre os membros da ALADI.

Além disso, a ALADI está aberta a todos os países latino-americanos através de acordos com outros países e áreas de integração do continente, assim como em relação a outros países em desenvolvimento ou suas áreas de integração respectivas fora da América Latina. Faz parte do espírito da Associação atuar como “guarda-chuva” institucional e normativo da integração regional, apoiar e favorecer qualquer esforço na direção da criação de uma área econômica comum na região. A ALADI vem ganhando uma importância relevante para o desenvolvimento do comércio preferencial entre os países latino-americanos, incluindo os respectivos acordos sub-regionais e bilaterais, numa forma compatível com os compromissos assumidos no atual âmbito multilateral global da OMC.

### II.11.5. Sistema de Integração Centro-Americana

O *Sistema de Integração Centro-Americana (SICA)* é a organização econômica, cultural e política dos Estados da América Central desde seu

MARCELO F. RESICO

início, em 1991. Sua origem remonta ao Protocolo de Tegucigalpa, no qual os países da Organização dos Estados da América Central (ODECA) ampliaram sua cooperação em busca da paz regional, liberdade política, democracia e desenvolvimento econômico. A ODECA, por sua vez, foi criada em 1951 mediante a assinatura da Carta de San Salvador. Nos anos seguintes, a ODECA desempenhou um papel importante, colocando nas diversas sociedades e círculos governamentais questões referentes à integração da América Central.

Os objetivos da organização eram estimular a cooperação econômica através da redução de barreiras comerciais, melhorar as condições sanitárias e continuar o progresso rumo a uma união integrada das nações da América Central. Pelo Tratado Geral de Integração Econômica da América Central, assinado em Manágua em 1960, foi dado um impulso importante ao processo mediante a criação da Secretaria para a Integração Econômica da América Central (SIECA), o Mercado Comum Centro-Americano, (MCCA) e o Banco Centro-Americano de Integração Econômica (BCIE).

Em 1991, no marco da XI Reunião de Presidentes da América Central, realizada em Tegucigalpa, Honduras, foi assinado o Protocolo de Tegucigalpa, que deu origem ao Sistema de Integração Centro-Americana (SICA) como um novo marco jurídico-político. O SICA é atualmente o marco institucional da Integração Regional de América Central. O SICA inclui sete Estados de América Central, além da República Dominicana, sendo que a sede da Secretaria Geral fica na República de El Salvador.<sup>11</sup> Seu objetivo é promover o desenvolvimento integral para a região, através dos aspectos econômicos, sociais, culturais, políticos e ecológicos.

---

11 A estrutura institucional do SICA inclui os Estados de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicarágua, Costa Rica, Panamá e Belize. A República Dominicana é um membro associado. México, Chile e Brasil são observadores regionais, enquanto que Taiwan, Espanha, Alemanha e Japão o são em caráter extra regional.

## II.11. Processos de integração na América Latina

Através do Protocolo do Tratado Geral de Integração Econômica da América Central, assinado em 1993, as partes se comprometeram a alcançar, de forma voluntária, gradativa, complementar e progressiva, a União Econômica Centro-Americana. O bloco comercial da América Central está organizado com base no Tratado Geral para a Integração Econômica, assinado naquele mesmo ano, e conseguiu eliminar as tarifas da maior parte dos produtos comercializados entre os Estados membros, bem como unificar grande parte das tarifas externas, gerando comércio entre os países beneficiários.

Além disso, em 1994 foi constituída a Aliança para o Desenvolvimento Sustentável (ALIDES), que consiste em uma estratégia integral de desenvolvimento regional abrangendo quatro áreas prioritárias : democracia, desenvolvimento sociocultural, desenvolvimento econômico e manejo sustentável dos recursos naturais e melhora da qualidade ambiental. Em 1995 foi assinado o Tratado da Integração Social Centro-Americana, que organiza, regula e estrutura o subsistema que abrange a área social do SICA.

Para realizar os objetivos do SICA foram estabelecidos os seguintes órgãos principais: a Reunião de Presidentes, o Conselho de Ministros, o Comitê Executivo e a Secretaria Geral. Além disso, fazem parte do Sistema: a Reunião de Vice-presidentes, o Comitê Consultivo, a Corte Centro-Americana de Justiça e o Parlamento Centro-Americano (PARLACEN). O Parlamento foi criado como forma de renovação da histórica República Federal Centro-Americana, que existiu de 1823 a 1840. Por sua vez, tem um antecedente mais recente no Grupo Contadora, uma iniciativa de 1980 para ajudar a canalizar os conflitos civis em El Salvador, Guatemala e Nicarágua. A função da Corte Centro-Americana de Justiça é promover a paz e dirimir controvérsias entre os Estados membros.

### II.11.6. Comunidade do Caribe

A *Comunidade do Caribe (CARICOMA)* é uma organização de nações e dependências do Caribe. Atualmente, o CARICOM tem 15 mem-

MARCELO F. RESICO

broso plenos, 5 membros associados e 7 observadores.<sup>12</sup> Sua missão principal é promover a integração econômica e a cooperação entre seus membros e coordenar as políticas externas.

O CARICOM foi estabelecido pelo Tratado de Chaguaramas, que entrou em vigor em 1973. Os primeiros signatários foram Barbados, Jamaica, Guiana e Trinidad e Tobago. Esta organização substituiu a Associação de Livre Comércio do Caribe (CARIFTA), que permaneceu ativa entre 1965 e 1972, e tinha sido organizada para prover um vínculo contínuo entre os países anglófonos do Caribe, logo depois da dissolução da Federação das Índias Ocidentais.

Suas principais atividades incluem coordenar políticas econômicas e estratégias de desenvolvimento, elaborar projetos especiais para os países menos desenvolvidos da área, operar como um mercado único regional para muitos dos seus membros, e resolver conflitos comerciais na região. A Secretaria da organização está localizada em Georgetown, na Guiana.

Os chefes de Estado do CARICOM assinaram uma versão revisada do tratado de Chaguaramas em 2001, na XXII Conferência Anual, em Nassau, nas Bahamas. As instituições atuais, de acordo com o novo tratado, são: a Conferência de Chefes de Estado e o Conselho de Ministros da Comunidade. Estes órgãos principais são assistidos pela Secretaria do CARICOM e uma série de escritórios especiais para cada aspecto do governo. Também existe uma Corte de Justiça do Caribe.

Em 2005, 13 dos 15 países do CARICOMA assinaram uma aliança petroléira com a Venezuela, chamada PETROCARIBE, que permite comprar petróleo em condições preferenciais de pagamento. O Mercado e Economia Comum do CARICOMA entraram em vigor em 2006.

---

12 Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guyana, Haiti, Jamaica, Montserrat, Saint Kitts e Nevis, Santa Lucia, San Vicente e as Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, Anguilla, Bermuda, Ilhas Virgens Britânicas, Ilhas Caiman, Turks e Caicos, Aruba, Colômbia, Curaçao, República Dominicana, México, Antilhas Holandesas, Porto Rico, Saint Maarten e Venezuela.

## II.11. Processos de integração na América Latina

### II.11.7. Comunidade Andina de Nações

A *Comunidade Andina de Nações (CAN)* é um bloco comercial formado por Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. Seu nome atual foi adotado em 1996, depois da reorganização do Pacto Andino, seu antecedente, criado mediante o Acordo de Cartagena em 1969. Seus escritórios centrais estão localizados em Lima, no Peru. A organização original era formada por Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. Em 1973 a Venezuela entrou como sexto membro. Contudo, o Chile se retirou da instituição em 1976. A Venezuela também anunciou sua saída em 2006, apesar de ainda não terem sido concluídos os trâmites formais.

Sua organização inclui o Conselho Presidencial Andino, que está formado pelos chefes de Estado dos países membros e se reúne ordinariamente uma vez ao ano. O Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores, formado pelos ministros dos países membros, é o órgão de direção política encarregado de assegurar a consecução dos objetivos do processo da integração e formular e executar a política externa da CAN. A Comissão da Comunidade Andina é o órgão normativo do Sistema Andino de Integração, formado por um representante de cada um dos países membros, cuja capacidade legislativa é compartilhada desde 1997 com o Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores.

A Secretaria Geral, com sede permanente em Lima (Peru), é o órgão executivo da Comunidade Andina. É dirigida por um Secretário Geral, escolhido por consenso pelo Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores em reunião ampliada com a Comissão. O Tribunal de Justiça da Comunidade Andina é o órgão judicial da Comunidade Andina, formado por quatro magistrados representantes de cada um dos Estados membros, com competência territorial nos quatro países e com sede permanente em Quito, no Equador. O Parlamento Andino é o órgão deliberativo de natureza comunitária que representa os povos da Comunidade Andina. Suas funções são: participar da geração normativa do processo, mediante sugestões aos órgãos do sistema de projetos de normas de interesse comum. A Corporação Andina de Fomento (CAF) é uma instituição financeira mul-

MARCELO F. RESICO

tilateral que apoia o desenvolvimento sustentável de seus países acionistas e a integração regional.

## II.11.8. MERCOSUL

**MERCOSUL** significa Mercado Comum do Sul, e é a União Aduaneira entre Argentina, Brasil, Paraguai, e Uruguai, instituída pelo Tratado de Assunção, assinado em março do 1991. Os objetivos que o promoveram foram estimular o livre intercâmbio e movimento de bens, pessoas e capital entre os países integrantes e avançar rumo a uma maior integração política e cultural entre seus países membros e associados.

O MERCOSUL é constituído por quatro *Estados membros*: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, signatários do Tratado de Assunção. Além disso, conta com seis *Estados associados*: Chile, Colômbia, Equador, Peru, Bolívia e Venezuela, estando estes dois últimos países em vias de passarem a ser membros. O México, por sua vez, tem o status de *Estado observador*. O *principal objetivo* do processo de integração é *promover o desenvolvimento com justiça social* nos países integrantes, mediante o aproveitamento dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, as interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômicas e a complementação dos diversos setores da economia.

O primeiro impulso à *criação do MERCOSUL* foi dado pela Declaração de Foz do Iguaçu, em novembro de 1985. Posteriormente, no Tratado de Assunção, foi atribuído o nome atual, e foi instituído como pessoa jurídica de direito internacional no Protocolo de Ouro Preto, de dezembro de 1994. O Protocolo de Ouro Preto estabeleceu, além disso, uma tarifa externa comum, e desde 1999 existe uma zona livre de tarifas entre os integrantes, com exceção do açúcar e do setor automotivo. A União Aduaneira se encontra ainda em processo de construção.

O MERCOSUL constitui, desde 1995, uma *zona de livre comércio*, com livre troca para a totalidade dos bens que circulam na região. Além disso, foi formada uma *união aduaneira*, a qual implica na existência de uma ta-

## II.11. Processos de integração na América Latina

rifa externa comum para a quase totalidade da lista de bens (variando entre 0 e 20%) e de políticas comerciais comuns. O MERCOSUL visa alcançar no futuro as características de um *mercado comum* pleno, aspirando a consolidar a integração política, econômica e social dos países integrantes. Para conseguir isso, promove, do ponto de vista econômico, a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, o estabelecimento de uma tarifa externa comum, a adoção de uma política comercial comum, a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, e a harmonização de legislações nas áreas pertinentes.

A *estrutura do MERCOSUL* foi parcialmente inspirada no modelo da União Europeia, motivo pelo qual incorpora importantes instituições de tomada de decisão e de consulta, em níveis presidenciais e ministeriais, e grande número de instituições setoriais. Em princípio conta com três *órgãos decisórios*: O *Conselho do Mercado Comum* (CMC), criado em 1991, é o órgão supremo, cuja função consiste na condução política do processo de integração. O CMC é formado pelos Ministros de Relações Exteriores e de Economia dos Estados membros. O *Grupo Mercado Comum* (GMC), criado em 1991, é o órgão executivo, responsável por fixar os programas de trabalho, e de negociar acordos com terceiros em nome do MERCOSUL. É formado por representantes dos Ministérios de Relações Exteriores, de Economia, e dos Bancos Centrais dos Estados Parte. A *Comissão de Comércio do MERCOSUL* (CM), criada em 1994, é um órgão técnico encarregado da gestão aduaneira e tarifária e responsável por apoiar o GMC no que tange à política comercial do bloco.

O MERCOSUL tem, além disso, *órgãos consultivos* institucionalizados, a saber: o *Parlamento do MERCOSUL*, constituído em 2005, começou a se reunir em maio de 2007, substituindo a Comissão Parlamentar Conjunta. Este órgão de representação parlamentar tem um caráter consultivo, deliberativo, e de formulação de declarações, disposições e recomendações. Além disso, em 2003 foi constituída a *Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL* (CRPM), que é um órgão do CMC, integrado por representantes de cada Estado Parte. O Presidente da CRPM representa o MERCOSUL perante terceiros, permanecendo no cargo por dois anos. O

MARCELO F. RESICO

*Fórum Consultivo Econômico Social (FCES)*, criado em 1994, é um órgão consultivo que representa os setores da economia e da sociedade, se manifestando mediante Recomendações ao GMC. Além disso, o MERCOSUL conta com um *órgão judicial* permanente: o *Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL (TPRM)* foi criado em 2002 e instalado em 2004, na sede, em Assunção.

Para proporcionar apoio técnico a toda essa estrutura institucional, o MERCOSUL conta com a *Secretaria do MERCOSUL*, criada em 1994, que tem caráter permanente e está localizada em Montevideu, no Uruguai. Estruturalmente, a Secretaria abriga três setores. O Setor de Assessoria Técnica (SAT), que é formado por consultores técnicos, cuja atribuição é prestar assessoria e apoio técnico aos demais órgãos do MERCOSUL. O Setor de Normativa e Documentação (SND) desempenha atividades de apoio ao processo de elaboração e implementação das normas no MERCOSUL. O Setor de Administração e Apoio (SAA), responsável pela administração dos recursos humanos, serviços de informática e operação da Secretaria.

Adicionalmente, o MERCOSUL conta com instâncias políticas de menor importância decisória, porém que ocupam um lugar de destaque no seu esquema orgânico, como o Tribunal Administrativo-Trabalhista, a Comissão Sócio-Trabalhista (CSL), o Grupo de Alto Nível de Emprego (GANE), o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), o Instituto Social do MERCOSUL, o Fórum da Mulher, o Fórum de Consulta e Concertação Política (FCCP), e o Fórum Consultivo de Cidades e Regiões (FCR), entre outros.

Apesar da estrutura original do MERCOSUL não incluir nenhum âmbito para tratar de questões sócio-trabalhistas, desde o início os sindicatos do MERCOSUL, representados pela Coordenação de Centrais Sindicais do Cone Sul (CSCS), com o apoio ativo dos ministérios do Trabalho e um considerável setor das organizações de empregadores, lutaram para criar espaço tripartites para analisar, debater e decidir, através do diálogo social regional, o impacto que a integração teria sobre os mercados de trabalho e as condições sócio-trabalhistas. Dessa forma, um ano depois da fundação

## II.11. Processos de integração na América Latina

do MERCOSUL, foi criado o *SubGrupo de Trabalho para Assuntos Sócio- Trabalhistas*, ligado ao GMC. Este subgrupo foi organizado como âmbito tripartite (ministérios do trabalho, empregadores e sindicatos) e gerou uma frutífera cultura regional de diálogo social.

O MERCOSUL funciona com uma *estrutura jurídica*, na qual são combinados os tradicionais tratados, protocolos e declarações do direito internacional, com normas próprias obrigatórias, definidas pelos órgãos decisórios do bloco, denominadas *direito comunitário*. Existem também as recomendações não obrigatórias elaboradas pelos órgãos auxiliares e os acordos de concertação social regional.

Os três organismos decisórios do MERCOSUL produzem atos jurídicos: o Conselho do Mercado Comum emite *decisões*, o Grupo Mercado Comum emite *resoluções* e a Comissão de Comércio do MERCOSUL emite *diretrizes*. Estes três tipos de normas comunitárias, são de aplicação obrigatória para os Estados parte. As normas obrigatórias do MERCOSUL são aplicadas por unanimidade de todos os Estados parte e precisam de um sistema de internalização de normas que deve produzir atos jurídicos em cada um dos países.

As normas de importância extraordinária para o MERCOSUL são realizadas como *tratados internacionais* e, portanto, precisam ser ratificados pelos Parlamentos nacionais. Assumem a forma de *protocolos* complementares ao Tratado de Assunção, que constitui a norma institucional básica do MERCOSUL. Em alguns casos, os Estados parte recorreram das *declarações presidenciais*, que são atos assinados por todos os presidentes e não precisam de ratificação parlamentar, nem de ato de internalização. Os demais organismos do MERCOSUL produzem *recomendações* para algum dos três órgãos decisórios, e só são transformados em normas obrigatórias quando são aprovados pelos mesmos.

A *solução de controvérsias* no MERCOSUL é atualmente regulamentada pelo Protocolo de Olivos e está vigente desde de 2004, exceto para as controvérsias pendentes. Este Protocolo, adicionalmente, instituiu para este fim o Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL. Por outro

MARCELO F. RESICO

lado, existe também o Procedimento Geral de Reclamações à Comissão de Comércio do MERCOSUL (a partir do Protocolo de Ouro Preto, 1994), que continua vigente no atual sistema de solução de controvérsias.

No que tange à defesa da concorrência, existe uma Decisão (Nº 18/96), formalizada pelo *Protocolo de Defesa da Concorrência do MERCOSUL*, que estabelece regras que devem ser aplicadas aos atos praticados por pessoas físicas ou jurídicas que produzem efeitos sobre a concorrência no âmbito do MERCOSUL. O Comitê de Defesa da Concorrência é responsável pela investigação dos casos de suspeita de infração. Neste sentido, foram estabelecidas multas aplicáveis às práticas infratoras. Foi estabelecido também um procedimento de investigação dos Estados Parte para a aplicação de medidas antidumping ou compensatórias para as importações no comércio intrazona. Em matéria de *subsídios*, os Estados parte assumiram o compromisso de aplicar incentivos às exportações, respeitando as disposições do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). Foram também estabelecidas regras para a concessão de incentivos às exportações no MERCOSUL, assim como a submissão de qualquer novo incentivo a consultas entre os Estados Parte.

### II.11.9. Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América

A *Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA)* é uma organização para a cooperação internacional, fundada nos princípios de solidariedade, ajuda econômica mútua e complementaridade entre os países. O acordo foi proposto inicialmente, em 2001, pelo governo de Venezuela. Em 2004, Cuba e Venezuela assinaram um acordo dirigido à troca de serviços médicos e educacionais por petróleo entre ambas as nações. Além disso, foi assinada a Declaração Conjunta para a Criação da ALBA e o acordo de aplicação. Até agora 9 países assinaram sua adesão à ALBA.<sup>13</sup>

---

13 Venezuela, Cuba, Bolívia, Nicarágua, Dominica, Honduras, Equador, São Vicente e as Granadinas, e Antigua e Barbuda.

## II.11. Processos de integração na América Latina

A máxima autoridade da ALBA é o Conselho de Presidentes da ALBA. Também existe um Conselho de Ministros. No mesmo nível hierárquico do Conselho de Ministros, encontra-se o Conselho de Movimentos Sociais, atualmente em fase de organização. Existe também um nível técnico com grupos de trabalho permanentes.

Uma das ferramentas da ALBA são os Tratados de Comércio dos Povos (TCP), acordos de troca de bens e serviços para atender às necessidades dos povos, no lugar do vínculo comercial, através de acordos de livre comércio. A intenção é concretizar este tipo de acordos entre os países para avançar no desenvolvimento sustentável, aproveitando as potencialidades e atendendo às necessidades sociais da população. As nações da ALBA estão em processo de criação de uma nova moeda comum regional, denominada Sucre. Devido à complexidade da tarefa, começaram pela construção de uma Zona Monetária, mediante o estabelecimento da Unidade de Conta Comum e de uma Câmara de Compensação de Pagamento.

### II.11.10. União das Nações Sul-Americanas

A *União das Nações Sul-Americanas (UNASUL)* é uma união interestatal que abrange duas uniões aduaneiras previamente existentes: O MERCOSUL e a Comunidade Andina de Nações (CAN), como parte de um processo contínuo de integração na América do Sul. Em 1999, ambas as organizações começaram as negociações para uma fusão que constituísse uma área de livre comércio na região. Em 2004 selaram um acordo de cooperação com uma carta de intenção para a União Sul-Americana de Nações, espelhando-se na União Europeia. Seu nome mudou em 2007 para União Sul-Americana de Nações, sendo formalmente concretizada em 2008. Nesse mesmo ano foi assinado seu tratado constitutivo na terceira Reunião de Cúpula de Chefes de Estado em Brasília.<sup>14</sup>

---

14 Países membros da Unasul: Bolívia, Colômbia, Equador e Peru (CAN), Argentina, Brasil, Paraguai, e Uruguai (MERCOSUL) e Chile, Guyana, Suriname e Venezuela.

MARCELO F. RESICO

Uma das principais iniciativas da UNASUL é a criação de um Mercado Comum, começando pela eliminação das tarifas a produtos não sensíveis até 2014 e para os sensíveis até 2019. O processo deve se desenvolver sob a convergência progressiva de procedimentos dos blocos sub-regionais do MERCOSUL e da CAN. Além disso, o grupo anunciou sua intenção de modelar a nova comunidade, incluindo uma moeda comum, Parlamento e passaporte comum.

No que tange à estrutura institucional, a UNASUL conta com a Secretaria, de caráter permanente, que assume as funções executivas, com sede em Quito, no Equador. O cargo de Secretário Geral, terá uma duração de dois anos, e será escolhido por consenso entre os Chefes de Estado dos países membros. Na primeira Reunião de Cúpula de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações, realizada em Brasília em 2005, foi acordado que a UNASUL não teria novas instituições numa primeira fase, para não incrementar a burocracia, mas que usaria a existente dos blocos previamente existentes.

Haverá uma reunião anual dos chefes de Estado com a máxima autoridade política. A Presidência das Reuniões de Cúpula será rotativa e com duração de um ano. Os ministros de Relações Exteriores se reunirão duas vezes por ano. A eles compete a formulação de propostas concretas para a implementação das decisões adotadas nas Reuniões de Cúpula. A estas reuniões comparecerão também os altos funcionários de outras iniciativas de integração ligadas à UNASUL. Reuniões de grupos de Ministros de outras áreas específicas poderão ser convocadas pelos presidentes. As reuniões procederão em consonância com os procedimentos do MERCOSUL e da CAN. O Parlamento Sul-Americano estará localizado em Cochabamba, na Bolívia.

Outras das iniciativas promovidas no seio desta instituição são a criação, em 2007, em Buenos Aires, do Banco Sul-Americano, que operará com sede em Caracas, na Venezuela. Este banco financiará projetos de desenvolvimento econômico para melhorar a competitividade local e estimular o desenvolvimento científico e tecnológico dos Estados membros. O

## II.11. Processos de integração na América Latina

Conselho Sul-Americano de Defesa (CSD) foi proposto pela Venezuela e pelo Brasil como mecanismo de segurança regional, e sua missão é promover a cooperação em questões de segurança e defesa regional. No que tange à cooperação para a infraestrutura, a UNASUL iniciou planos para a integração com a construção de uma autoestrada interoceânica. Outro projeto é o Anel Energético Sul-Americano, com a finalidade de reforçar a ligação de gasodutos na região.

### II.11.11. Relações União Europeia – América Latina e Caribe

As duas regiões são aliadas naturais em função dos seus fortes laços históricos, culturais e econômicos e mantêm uma estreita cooperação internacional e um fluido diálogo político em todos os níveis: regional, sub-regional (América Central, Comunidade Andina e MERCOSUL) e, cada vez mais, em nível bilateral. Algumas questões que têm ganhado destaque no diálogo interregional são: intensificar o diálogo macroeconômico e financeiro; meio ambiente, mudança climática e energia; ciência, pesquisa e tecnologia; migração e, finalmente, emprego e questões sociais. Em termos políticos, os países UE – América Latina e Caribe mantêm consultas permanentes no seio de organizações internacionais, como a ONU, e adotaram posições convergentes em questões como o Protocolo de Quioto e o Tribunal Penal Internacional.

A UE é o maior investidor na região e o segundo parceiro comercial da América Latina (2007), sendo o primeiro parceiro comercial do MERCOSUL e do Chile. A UE fortaleceu gradativamente seus laços econômicos e comerciais com a América Latina, o que levou a uma duplicação do comércio entre 1999 e 2008. A tendência positiva provavelmente continuará com a ampliação da UE, que desde 2007 constituiu-se como um mercado integrado de 495 milhões de habitantes. Para o período 2007-2013, a ajuda da UE chegará a cerca de 3 bilhões de euros, e para esse mesmo período o Banco Europeu de Investimentos está autorizado a emprestar até 2,8 bilhões de euros.

MARCELO F. RESICO

## As Reuniões de Cúpula UE – América Latina e Caribe (UE-LAC)

Os encontros com vistas a aproximar as relações e estreitar vínculos comerciais entre a Europa e a América Latina começaram nos anos setenta, com conferências entre Parlamentos. Em 1987 foi realizada a primeira reunião informal, em Nova York, entre a Comunidade Europeia e o Grupo de Rio, integrado por 19 países latino-americanos, criado no ano anterior. Até então, a CE havia assinado com esses países acordos comerciais não preferenciais, chamados “de primeira geração”. Posteriormente, passaram para os de “terceira geração”, com esquemas de cooperação avançados, incluindo o diálogo político.

A primeira reunião de cúpula UE – América Latina e Caribe (UE-LAC) foi realizada no Rio de Janeiro em 1999, reunindo pela primeira vez 48 mandatários europeus e 33 ibero-americanos. A partir de então foi estabelecido que será realizada uma reunião de chefes de Estado a cada dois anos. Esta reunião está baseada em uma associação estratégica birregional, cujo objetivo é avaliar os avanços registrados em termos de coesão econômica, combate à pobreza, equidade e justiça social, e fortalecer a democracia, o Estado de direito e a paz internacional. Nos anos em que não há Reunião de Cúpula UE-LAC, são realizadas reuniões em nível ministerial.

Durante a segunda reunião de cúpula, em 2002, em Madrid, os participantes ratificaram seu compromisso de luta contra o terrorismo e em defesa das liberdades e da negociação econômica multilateral. À terceira reunião de cúpula, em Guadalajara (México) em 2004, compareceu a UE ampliada para 25 membros. Nessa ocasião foi estabelecida como prioridade uma maior integração econômica intrarregional, como fórmula para lutar contra a pobreza. A quarta reunião de cúpula euro-latino-americana, em 2006, em Viena, reforçou os laços transatlânticos que, segundo algumas fontes, teriam perdido peso na UE após a ampliação para 25 estados membros. A quinta Reunião de Cúpula foi realizada em 2008, em Lima, no Peru. Ali foi desenvolvido um diálogo político para enfrentar maiores desafios e mudanças recentes em ambas as regiões. Esta teve como foco ques-

## II.11. Processos de integração na América Latina

tões chave como pobreza, desigualdade, inclusão, desenvolvimento sustentável, mudança climática, meio ambiente e energia.

A sexta e última reunião de cúpula foi realizada em 2010, em Madri, na Espanha. O tema da Reunião de Cúpula foi “Rumo a uma nova etapa na relação: inovação e tecnologia para um desenvolvimento sustentável e inclusão social”. Ali também foi decidido o relançamento das negociações para um tratado de livre comércio UE-MERCOSUL, a aprovação política para a conclusão de um acordo abrangente entre a UE e os países andinos (Peru e Colômbia), assim como o estímulo para a conclusão das negociações entre a UE e América Central.

### Acordos com sub-regiões da América Latina e Caribe

Historicamente, as relações entre a UE e os países da América Latina estavam baseadas numa série de acordos, sejam bilaterais ou regionais. Atualmente, as relações são regidas por acordos sub-regionais – com o MERCOSUL, a Comunidade Andina, América Central e Caribe – e bilaterais com o México e o Chile, os dois países com acordos globais ou de “quarta geração”. Estes últimos aprofundam, na parceria econômica, disposições relativas ao diálogo político e à cooperação. Por outro lado, os países do Caribe, fazem parte da iniciativa para África, Caribe e Pacífico (ACP), com a qual a UE desenvolveu relações especiais baseadas no Tratado de Roma.

### A UE e a Comunidade Andina de Nações (CAN)

O diálogo político entre a UE e a CAN foi iniciado com a Declaração de Roma de 1996. Quando tiver sido ratificado, o Acordo de Diálogo Político e Cooperação de 2003 passará a constituir o novo marco para as relações entre ambas as partes. O diálogo também se desenvolve no âmbito das relações institucionais entre a UE e o Grupo do Rio.

MARCELO F. RESICO

Após a ruptura das negociações de um Acordo de Parceria baseado nos três pilares, político, comercial e de cooperação, ocorrida no segundo semestre de 2008, foi formulado um novo mandato de negociação. Através do mesmo foi acordada uma separação temática e geográfica, isto é: continuação das negociações regionais com a Comunidade Andina de Nações, como um interlocutor único no diálogo político e cooperação e negociações comerciais com múltiplas partes com os países da Comunidade Andina de Nações, que queiram embarcar em negociações comerciais ambiciosas, abrangentes e compatíveis com a OMC. Estas últimas foram iniciadas com três países membros da Comunidade Andina (Peru, Colômbia e Equador) em fevereiro de 2009. As negociações com o Peru e a Colômbia foram concluídas com sucesso em março de 2010. O Equador decidiu suspender sua participação em julho de 2009.

A última reunião da Comissão Mista UE-Comunidade Andina foi realizada em março de 2010. A UE destina 50 milhões de euros à Comunidade Andina. Os setores prioritários identificados são: coesão social, integração econômica regional e luta contra as drogas ilícitas.

## A UE, América Central e o Caribe

A UE e os seis países da América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Panamá) mantêm relações completas que abrangem o diálogo político, a cooperação e um regime comercial favorável. O diálogo de San José, iniciado em 1984, constitui a pedra angular das relações UE-América Central. Seu objetivo era buscar soluções para os conflitos armados mediante negociações. Desde então, a UE vem fazendo uma contribuição significativa para a paz, o processo de democratização e o desenvolvimento socioeconômico de América Central.

As negociações para um acordo de parceria entre a UE e América Central foram iniciadas em junho de 2007 para completar o Acordo de Diálogo Político e Cooperação UE-América Central, assinado em 2003. Desde então, 7 rodadas de negociações já ocorreram e foi alcançado um

## II.11. Processos de integração na América Latina

progresso considerável, tendo chegado a uma etapa avançada do processo de negociação. Não obstante, este progresso não chegou sempre de uma forma tão rápida ou uniforme como se esperava, devido ao lento progresso da integração regional. No Documento de Estratégia Regional 2007-2013 foi confirmado o papel da UE como principal doador de ajuda oficial ao desenvolvimento na América Central, com um orçamento de 840 milhões de euros.

No que tange ao Caribe, a UE assinou em 2000 o Convênio de Cotonú com 77 países de África, Caribe e Pacífico (Grupo ACP), que concede elevadas ajudas ao desenvolvimento. A UE também negociou um Acordo de Colaboração Econômica com 15 países do Caribe com a tendência a promover uma abertura comercial.

### A UE e o MERCOSUL

A UE tem se mostrado favorável à consolidação do MERCOSUL e prestado apoio às suas iniciativas, especialmente através do Acordo Interinstitucional de assistência técnica e institucional às novas estruturas criadas. Em 1995, em Madri, a UE e o MERCOSUL assinaram um Acordo Marco Interregional de Cooperação que entrou em vigor em 1999. A Declaração Conjunta anexa ao Acordo estabelece as bases para o diálogo político, que acontece regularmente em nível de chefes de Estado, ministerial e altos funcionários.

No ano 2000 as partes iniciaram as negociações de um acordo de parceria baseado em três pilares: o diálogo político, a cooperação e o estabelecimento de uma zona de livre comércio. As negociações foram suspensas em 2004, devido a diferenças fundamentais no capítulo comercial. Contudo, as relações políticas foram desenvolvendo, com um acordo na última reunião de cúpula de Lima (2008) para ampliar relações em três novas áreas: ciência e tecnologia, infraestrutura e energia renovável. A UE é o primeiro parceiro comercial do MERCOSUL e um acordo entre ambos criaria a maior área de livre comércio do mundo.

MARCELO F. RESICO

A UE veicula sua ajuda através do Programa Regional 2007-2013, aprovado em agosto de 2007, no marco da Estratégia Regional para o MERCOSUL. O Programa Regional oferece 50 milhões de euros para financiar projetos em três setores prioritários: apoio à institucionalização do MERCOSUL, apoio à aplicação do futuro Acordo da Parceria UE-MERCOSUL e esforços para aumentar a participação da sociedade civil no processo regional de integração. A União Europeia é, amplamente, o principal provedor de ajuda com o qual conta o MERCOSUL.

## **II.11.12. Tratados entre países da América Latina e Estados Unidos**

Além disso, no cenário da América Latina surgiram outros interessantes precedentes de conciliação entre a integração de um espaço geográfico regional e a ligação com terceiros países através de acordos comerciais preferenciais, como os acordos de livre comércio entre diversos países da região e os Estados Unidos. O acordo é um tratado sob a lei internacional, porém não está submetido à Constituição dos Estados Unidos. Neste país, as leis precisam ser aprovadas por maioria das duas câmaras, enquanto os tratados precisam de aprovação por dois terços do Senado apenas.

### **Tratado de Livre Comércio da América do Norte**

O *Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN)*, conhecido também como NAFTA (siglas em inglês – *North American Free Trade Agreement*), é um acordo comercial firmado pelos governos do Canadá, México e dos Estados Unidos. O acordo para a criação de uma zona de livre comércio entrou em vigor em 1994.

Os objetivos do tratado são os seguintes: eliminar obstáculos ao comércio e facilitar a circulação através das fronteiras de bens e serviços; promover condições de concorrência leal na zona de livre comércio; aumentar substancialmente as oportunidades de investimento; proteger e fazer valer,

## II.11. Processos de integração na América Latina

de forma adequada e efetiva, os direitos de propriedade intelectual; criar procedimentos eficazes para a aplicação e cumprimento do Tratado, para sua administração conjunta e para a solução de controvérsias; e estabelecer linhas gerais para a ulterior cooperação trilateral, regional e multilateral, visando ampliar e melhorar os benefícios deste Tratado.

A Secretaria do TLCAM é um organismo independente, responsável pela administração imparcial das disposições sobre solução de controvérsias do TLCAN. A Secretaria conta com uma seção de cada país, a cargo de Secretário Nacional e escritórios em suas respectivas capitais nacionais. A Secretaria presta contas à Comissão de Livre Comércio do TLCAN, que é formada pelos ministros de comércio exterior dos países signatários.

A implementação do acordo acarretou a eliminação das tarifas sobre mais da metade das importações americanas a partir do México e mais de um terço das exportações dos Estados Unidos para o México. Após 10 anos de implementação, as tarifas entre ambos os países deveriam ser eliminadas, exceto no caso das exportações agrícolas dos Estados Unidos para o México, que foram escalonadas em 15 anos. A maior parte do comércio entre Canadá e Estados Unidos já estava isenta de tarifas. O TLCAM também visa reduzir as barreiras não alfandegárias, sendo adotado um mecanismo para a solução de controvérsias entre os países através da aplicação do tratado.

A partir do mesmo foram geradas as “empresas maquiladoras” (indústrias mexicanas que importam componentes e montam bens para exportação), que passaram a ser líderes de exportação no México. Estas unidades foram originadas pelo deslocamento da produção dos Estados Unidos e permitiram o crescimento das cidades que as recebem. Desde as negociações iniciais, a agricultura continua sendo uma questão controversa no TLCAN, como em outros acordos semelhantes na OMC. A agricultura é a única seção que não foi negociada de forma trilateral; pelo contrário, a negociação foi realizada em três acordos separados entre cada par de países.

MARCELO F. RESICO

## Outros acordos com países latino-americanos

Originalmente, o *Tratado de Livre Comércio República Dominicana-América Central* incluía os Estados Unidos e os países da América Central: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua, denominado CAFTA. Em 2004 foi acrescentada a República Dominicana e o tratado foi rebatizado como DR-CAFTA. O objetivo do acordo é a criação de uma área de livre comércio, semelhante ao TLCAN. Pela lei americana, o DR-CAFTA é um acordo do Congresso com o Executivo de 2005. Era esperado que o resultado fosse a eliminação imediata de tarifas de 80% das exportações que entram nos Estados Unidos, sendo que os 20% restante seriam reduzidos gradativamente nos 10 anos seguintes. Os países do DR-CAFTA juntos formam o segundo maior mercado de exportação em América Latina para os produtores americanos, depois do México. Os Estados Unidos assinaram também uma série de tratados de livre comércio semelhantes com outros países latino-americanos, como o Chile em 2003 e a Colômbia e o Peru em 2007.

### II.11.13. Comunidade Ibero-Americana de Nações

As Cúpulas Ibero-Americanas de Chefes de Estado e de Governo são uma reunião anual organizada pela *Comunidade Ibero-Americana de Nações dos Chefes de Governo ou Estado dos Países de Fala Hispânica e Portuguesa da Europa e da América*. A primeira reunião dos Estados membros foi realizada em 1991, em Guadalajara, no México.<sup>15</sup> Além dos mandatários, foi estendido o convite às personalidades ibero-americanas que ocupassem cargos de direção em organismos internacionais. Diante da possibilidade de que criação de um organismo burocrático pudesse atrapalhar, inicialmente, a implementação da ideia, optou-se por estabelecer uma

---

15 A primeira cúpula foi realizada em 1991 em Guadalajara, México, e participaram Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, Espanha, Uruguai e Venezuela.

## II.11. Processos de integração na América Latina

“secretaria pro tempore”, que ficaria sob a responsabilidade do país hospede, e um triunvirato formado por representantes do país que organizou a Reunião de Cúpula precedente, do que a hospedava nesse ano e do designado para a seguinte. O Convênio de Santa Cruz de la Sierra, em 2004, assinado por diplomatas representantes dos 21 países que participavam das Reuniões de Cúpula Ibero-americanas, logo estabeleceu a Secretaria Geral Ibero-americana (SEGIB), qualificada como órgão de apoio à Conferência Ibero-americana. Uma das condições para o funcionamento do organismo é que nenhum membro da SEGIB poderá solicitar, nem receber instruções de nenhum governo, nem autoridade alheia à Conferência Ibero-americana de Chefes de Estado e de Governo.

### II.11.14. Processos latino-americanos de integração em perspectiva

Os processos de integração latino-americanos, apesar de terem registrado avanços notáveis desde seu início até os dias de hoje, experimentam nos últimos anos, em certa medida, um desgaste na sua efetividade e legitimidade social. Além das assimetrias no que tange às dimensões, graus de desenvolvimento e poder econômico entre os diferentes países, recentemente foram acrescentadas dissonâncias conceituais e diversas interpretações do conceito de integração. Contudo, existe um capital acumulado em termos de visualizar os processos de integração como um fator importante da governabilidade, no sentido do predomínio da paz e da estabilidade política num determinado espaço geográfico. Além disso, houve um fortalecimento do valor de determinadas “marcas” na imagem internacional que agrupam diversos países. Nesta linha de argumentação, pode-se observar que continua existindo um certo consenso, no que tange aos custos para reverter as conquistas em termos das experiências de integração, que podem ser elevados.

Em relação ao cenário recente da economia internacional, pode ser caracterizado como um mundo pós-Guerra Fria, no qual ocorre uma concorrência mais multipolarizada. O ambiente externo da integração latino-

MARCELO F. RESICO

americana pode ser caracterizado a partir dos elementos a seguir: verifica-se uma mudança na estratégia comercial de Estados Unidos, estimulado pela sua própria rede de acordos preferenciais, a União Europeia continua caminhando rumo à ampliação e desenvolvimento da sua estratégia global, percebe-se um crescente protagonismo das economias emergentes da Ásia, como a Índia e a China, foi concluída a Rodada do Uruguai, que desembocou na criação da OMC, ao passo que houve um estancamento na Rodada de Doha e continua havendo uma acentuação do desenvolvimento de redes de produção e cadeias de valor de escopo global.

Por outro lado, para projetar alguns cenários e requerimentos dos processos de integração futuros, particularmente na América Latina, é conveniente levar em conta alguns pontos muito gerais. Se pegarmos o exemplo do contexto de surgimento, primeiro da Comunidade Econômica Europeia e depois da UE, é possível identificar que foi formado, por um lado pela necessidade de garantir a paz na Europa, porém também pela configuração geopolítica e econômica de duas superpotências, que influenciaram de forma fundamental o cenário daquilo que foi denominado a era da “Guerra Fria”. Nesse contexto, a capacidade de influência de países menores foi reduzida, gerando um incentivo à integração. Atualmente, o crescimento econômico dos grandes países da Ásia, como a Índia e a China, assim como a continuidade dos Estados Unidos, a UE, Japão e Rússia, faz com que países de menor influência busquem um incentivo à integração.

Além disso, o estancamento presente da Rodada de Doha expõe a necessidade de colaborar na elaboração de uma nova arquitetura internacional. Com o surgimento e desenvolvimento do mundo multipolar, foi amplamente reconhecida a inadequação histórica de certos elementos institucionais dos organismos internacionais como o FMI, o Banco Mundial, a OMC e inclusive a ONU. Neste processo que está em plena evolução, o avanço no processo de integração latino-americano poderia acrescentar a influência no destino das reformas necessárias. Também representaria a colaboração e responsabilidade da região para a formação de uma nova ordem mais equitativa e estável, que tivesse uma representatividade melhor distribuída.

## II.11. Processos de integração na América Latina

Nesse contexto propício para os avanços nos processos de integração na América Latina, estão atrelados uma série de requisitos, que levam em conta as experiências anteriores. Em primeiro lugar, estes processos precisam da participação direta do mais alto nível político na elaboração e continuidade da estratégia adotada, e uma adequada elaboração técnica, no que tange a objetivos, instrumentos e metodologias de trabalho. Também é preciso, na adaptação permanente aos objetivos e instrumentos a realidades em mudança contínua, manter um grau maior de previsibilidade em relação às regras do jogo e procedimentos, que sejam efetivamente realizáveis. É igualmente importante que cada país desenvolva uma estratégia própria em relação ao processo de integração, dado que os países com ideias mais nítidas dos seus interesses nacionais, graças à qualidade institucional que implica sua definição, são os que vêm obtendo melhores resultados nos acordos de integração na região. Por fim, é importante que em cada país exista um grupo mínimo de empresas com interesses ativos nos mercados da própria região; isto traz atrelada a capacidade de traçar estratégias empresariais de internacionalização.

Finalmente, é relevante lembrar que existe uma pluralidade de opções de inserção internacional. Por um lado existem as conhecidas estratégias de ganhos mútuos, em termos de comércio de bens e serviços, de investimentos produtivos e incorporação de progresso técnico. Também é possível adotar o aprofundamento de metodologias flexíveis, que combinam múltiplas velocidades e aproximações setoriais, que podem ser desenvolvidas e ser compatíveis com as normativas do sistema jurídico GATT-OMC. Além disso, existem experiências recentes de processos de integração promovidos a partir das bases, como consequência do efeito de redes sociais e empresariais, nas quais é projetado um denso tecido de ligações, estimulados por fatores como conectividade física, a integração de cadeias produtivas e a percepção de desafios externos comuns.



MARCELO F. RESICO

### **Palavras chave**

Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)  
Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe (SELA)  
Associação de Integração Latino-Americana (ALADI)  
Sistema de Integração Centro-Americana (SICA)  
Comunidade do Caribe (CARICOM)  
Comunidade Andina de Nações (CAN)  
Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)  
Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA)  
União das Nações Sul-Americanas (UNASUL)  
Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN)  
Tratado de Livre Comércio República Dominicana América Central  
(DR-CAFTA)  
Cúpula UE-América Latina e Caribe (UE-LAC)  
Comunidade Ibero-Americana de Nações



## Bibliografia

Albert, Michel, *Capitalismo contra capitalismo*, Paidós, Buenos Aires, 1993.

\_\_\_\_\_, “The Future of Continental Socio-Economic Models”, Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung, Working Paper 97/6, 1997.

Albert, Michel; Gonenc, Rauf, The Future of Rhenish Capitalism, en *The Political Quarterly*, 1996, pp. 184-193.

Berg, Hartmut et al., *La política de la competencia en la Economía Social de mercado*, CIEDLA, Buenos Aires, 1988.

Blomeier, Hans et. al., *Konrad Adenauer 125 Geburtstag*, Konrad Adenauer Stiftung, Santiago de Chile, 2001.

Blum, Reinhard, “Brauchen wir eine ‘neue Soziale Marktwirtschaft?’”, en *Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe*, Beitrag Nr. 229, Institut für Volkswirtschaftslehre, Universität Augsburg, 2002.

\_\_\_\_\_, “Eine dynamische Theorie der Wirtschaftsordnung als Lösung ordnungspolitischer Probleme der Entwicklungsländer”, en *Investitions- und Industrialisierungsprobleme in Entwicklungsländern*, editado por Pfister, Bernhard, Verlag Duncker & Humblot, Berlin, 1971.

Böhm, Franz, “Der Wettbewerb als Instrument staatlicher Wirtschaftslenkung”, en *Der Wettbewerb als Mittel volkswirtschaftlicher Leistungssteigerung und Leistungsauslese*, editado por Schmolders, Günter, Duncker & Humblot, Berlin, 1942.

\_\_\_\_\_, *Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung*, Verlag J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1950.

MARCELO F. RESICO

Böhm, Franz; Eucken, Walter; Großmann-Doerth, Hans, “*What kind of Economic and Social system?*”, en *German Social Market Economy: Origins and Evolution*, editado por Peacock, Alan, Willgerodt, Hans, Palgrave MacMillan, London, 1989.

Böhmler, Andreas, *El ideal cultural del liberalismo: la filosofía política del ordo-liberalismo*, Unión Editorial, Madrid, 1998.

Borchard, Michael et al., *Jena Manifesto for the Renewal of the Social Market Economy*, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin/Berlin, 2008.

Bridge, F. H. S., “The Antecedents of the Proposed German Law against Restraints of Competition”, en *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 3, No. 2, 1954, pp. 348-351.

Briefs, Goetz, “Natural Law’ in Economic Liberalism”, en *Wirtschaftliche Entwicklung und soziale Ordnung*, editado por Lagler, Ernst, Meßner, Johannes, Verlag Herold, Wien, 1952.

\_\_\_\_\_, “Grenzmoral in der Pluralistischen Gesellschaft”, en *Wirtschaftsfragen der Freien Welt: zum 60. Geburtstag von Wirtschaftsminister Ludwig Erhard*, editado por von Beckerath, Erwin, Fritz Knapp Verlag, Frankfurt am Main, 1957.

\_\_\_\_\_, “Elemente der Weltanschauung in der Formation des Wirtschaftsdenkens”, en *Wirtschaftsordnung und Menschenbild, Geburtstagsgabe für Alexander Rüstow*, editado ídem, Verlag für Politik und Wirtschaft, Köln, 1960.

\_\_\_\_\_, “Katholische Soziallehre, Laissez-Faire-Liberalismus und Soziale Marktwirtschaft”, en *Was wichtiger ist als Wirtschaft: Vorträge auf der 15. Tagung der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft*, editado por Rüstow, Alexander, Martin Hoch Druckerei und Verlagsgesellschaft Ludwigsburg, 1960.

Brown, Gordon, “State and Market: Towards a Public Interest Test”, en *The Political Quarterly*, Vol. 47, No. 3, 2003, pp. 266-284.

Broyer, Sylvain, „The Social market Economy: Birth of an Economic Style“, *Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin*, Discussion Paper, FS I 96-318, 1996.

Bundesministerium der Finanzen, *Global Governance: Veränderungsprozesse in der globalisierten Wirtschaft*, en *Monatsbericht des BMF*, 06/2004, pp. 59-70.

Büscher, Martin, “Economic Systems and Normative Fundaments: A social market economy in The Light of Economic Ethics”, en *Journal of Socio-Economics*, Vol. 22 No. 4, 1993, pp. 311-322.

Crespo, Ricardo, *La economía como ciencia moral. Nuevas perspectivas de la teoría económica*, Educa, Buenos Aires, 1997.

\_\_\_\_\_, *La crisis de las teorías económicas liberales. Problemas de los enfoques neoclásico y austriaco*, Fundación Banco de Boston, Buenos Aires, 1998.

## Bibliografía

- \_\_\_\_\_, *Liberalismo económico y libertad*, Rialp, Madrid, 2000.
- Curzon, Gerard, "International Economic Order: Contributions of Ordoliberalism", en *German Neo-Liberals and the Social Market Economy*, editado por Peacock, Alan, Willgerodt, Hans, Palgrave MacMillan, London, 1989.
- Dentes, Ulysses R., "La Economía Social de Mercado", Publicación del Centro de Estudios Económico-sociales, Vol. 27, No. 591, 1985.
- Ebeling, Richard, "Wilhelm Röpke. Un reconocimiento con motivo del centenario de su nacimiento", en *Revista Digital Orden Espontáneo*, No. 8, 2010, pp. 8-16.
- Erhard, Ludwig, *La economía social de mercado. Política económica de Alemania*, Omega, Barcelona, 1964.
- Ernste, Dominik H., "Una perspectiva ordoliberal de la Economía Social de Mercado", en *Revista Diálogo Político*, KAS, 01/2009, pp. 61-80.
- Eucken, Walter, "Wettbewerb als Grundprinzip der Wirtschaftsverfassung", en *Der Wettbewerb als Mittel volkswirtschaftlicher Leistungssteigerung und Leistungsauslese*, editado por Schmolders, Günter, Duncker & Humblot, Berlin, 1942.
- \_\_\_\_\_, *Cuestiones fundamentales de la Economía Política*, Revista de Occidente, 1947, Madrid (orig. Die Grundlagen der Nationalökonomie, Gustav Fischer, Jena, 1940).
- \_\_\_\_\_, "El problema político de la ordenación", en *La Economía de Mercado*, Sociedad de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1963, pp. 25-80 (orig. „Das ordnungspolitische Problem“, en *ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Vol. 1, 1948, pp. 56-91).
- \_\_\_\_\_, "Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung", en *ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Vol.2, 1949, pp. 1-99.
- \_\_\_\_\_, "Técnica, concentración y ordenación de la economía", en *La Economía de Mercado*, Sociedad de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1963, pp. 151-174 (orig. „Technik, Konzentration und Ordnung der Wirtschaft“, en *ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Vol. 3, 1950, pp. 3-17).
- \_\_\_\_\_, *Fundamentos de Política Económica*, Rialp, Madrid, 1956 (orig.: ed. Por Eucken, Edith, Hensel, Paul K., Grundlagen der Wirtschaftspolitik, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1952).
- \_\_\_\_\_, "Wettbewerb, Monopol und Unternehmer", en *Wirtschaft und Gesellschaft*, editado por Eucken, Edith, Vita Verlag, Bad Nauheim, 1953.
- European Popular Party Statutory Congress, *The Social Market Economy in a Globalised World*, Bonn, 9-10 December 2009.

MARCELO F. RESICO

Fear, Jeffrey, "German Capitalism", en *Creating Modern Capitalism. How Entrepreneurs, Companies, and Countries triumphed in three Industrial Revolutions*, editado por McCraw, Thomas K, Harvard University Press, 1999, pp. 133-182.

Ffrench, Davis, Ricardo, *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: Tres décadas de política económica en Chile*, Siglo XXI Ediciones, 2004.

Fischer-Bollin, Peter (ed.), *Eficiencia del gasto público en América Latina*, SOPLA, Konrad Adenauer Stiftung, Río de Janeiro, 2008.

Fischer-Bollin, Peter; Saavedra, Eduardo (eds.), *Crecimiento y progreso social en América Latina*, SOPLA, Konrad Adenauer Stiftung, Río de Janeiro, 2008.

Fontela Montes, Emilio; Guzmán Cuevas, Joaquín (Eds.), *Brasil y la Economía Social de Mercado*, Ed. Cáceres, Universidad de Extremadura, 2005.

Foxley, Alejandro, "Globalization Means a Larger, not a Smaller, State for Latin America", en *New Perspectives Quarterly*, Vol. 14, No. 4, 1997.

Frickhöffer, Wolfgang, "La implantación de una economía de mercado: el modelo alemán y el modelo chileno", en *Estudios Públicos*, No. 6, 1982.

Friedrich, Carl J., "The Political Thought of Neo-Liberalism", en *The American Political Science Review*, Vol. 49, No. 2., 1955, pp. 509-525.

Gallegos Molina, Luis, *Economía Social de Mercado, medio ambiente y Responsabilidad Social Empresaria*, Instituto de Estudios Social Cristianos, Konrad Adenauer Stiftung, Lima, Peru, 2008.

Gallus, Alexander, Jesse, Eckhard, "Was sind Dritte Wege?, Eine vergleichende Bestandsaufnahme", en *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B16-17, 2001, pp. 6-15.

Giersch, Herbert, "Liberal Reform in West Germany", en *ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Vol. 39, 1988, pp. 3-16.

Giersch, Herbert; Paqué, Karl-Heinz; Schmieding, Holger, *The Fading Miracle, Four Decades of Market Economy in Germany*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

Goldschmidt, Nils; Rauchenschwandtner, Hermann, "The Philosophy of Social Market Economy: Michel Foucault's Analysis of Ordoliberalism", en *Freiburg Discussion Papers on Constitutional Economics*, 07/4.

Gregg, Samuel, "Markets, Morality, and Civil Society", en *The Intercollegiate Review*, 2003/2004, pp. 23-30.

Grossektler, Heinz G., "On designing an Economic Order. The Contributions of the Freiburg School", en *Perspectives on the History of Economic Thought, Volume II, Twentieth-Century Economic Thought*, editado por Walker, Donald, Aldershot, 1989.

## Bibliografía

\_\_\_\_\_, “On designing an Institutional Infrastructure for Economies, The Freiburg Legacy after 50 years”, en *Journal of Economic Studies*, Vol.21, No. 4, 1994, pp. 9-24.

Günther, Eberhard, “The New German Cartel Law,” en *Proceedings, International Conference on Control of Restrictive Business Practices*, Free Press, Glencoe, Illinois, 1960.

\_\_\_\_\_, “Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen Entstehung und Auswirkungen”, en *Ludwig Erhard Beiträge zu seiner Politischen Biographie*; Festschrift zum 75. Geburtstag, editado por Schröder, Gerhard, Propyläen Verlag, Frankfurt/Main, 1972.

Hagemann, Harald, “The Development of Business- Cycle Theory in the German Language Area 1900-1930”, en *Science, Institutions and Economic Development: The Contribution of German Economists and the Reception in Italy (1869-1930)*, editado por Gioia, V., Kurz, H., Giuffré Editore, Florence, 2000.

Hardach, Karl, *The Political Economy of Germany in the Twentieth Century*, University of California Press, Berkeley, 1980.

Haselbach, Dieter, “Fabricating Nationhood, A case Study of Germany”, en *Debatte – Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, Vol. 6, No. 2, 1998, pp. 115-128.

Hasse, Rolf H.; Schneider, Hermann; Weigelt, Klaus (ed.), *Diccionario de Economía Social de Mercado. Política Económica de la A a la Z*, 3ra. Ed., Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 2008.

Hayek, Friedrich A., “Economía de mercado y política económica”, en *La economía de mercado*, Tomo II, editado por Beltran, L., Sociedad de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1963, pp.13-31 (orig. „Marktwirtschaft und Wirtschaftspolitik“, en *ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Vol. VI, 1954, pp. 3-17.)

Hengstenberg, Hans, “Philosophische Begründung des Subsidiaritätsprinzips”, en *Das Subsidiaritätsprinzip*, editado por Utz, Arthur F., F.H. Kerle Verlag, Heidelberg, 1953.

Hermann-Pillath, Carsten, “Methodological Aspects of Eucken´s Work”, en *Journal of Economic Studies*, Vol. 21, No. 4, 1994, pp. 46-60.

Herzog, Bodo, “60 años de Economía Social de Mercado: pasado, presente y futuro”, en *Revista Diálogo Político*, KAS, 01/2009, pp. 43-60.

Hueglin, Thomas O., “Federalism, Subsidiarity and the European Tradition: Some Clarifications”, *Telos*, Issue 100, 1994, pp. 37-56.

MARCELO F. RESICO

Hunold, Albert, *Economía de Mercado Social*, *Foro de la Libre Empresa*, Buenos Aires, 1962.

Hurtado, Osvaldo, *Neoliberalismo y Economía Social de Mercado*, en *Revista Testimonio*, No. 79, 2004.

Hutchison, T.W., *The Politics and Philosophy of Economics: Marxians, Keynesians and Austrians*, Blackwell, Oxford, 1981.

Hyeon-ki, Kwon, "The German Model Reconsidered", en *German Politics and Society*, Vol. 20, No. 4, 2002, pp. 48-72.

Jacobs, Olaf (ed.), *Sector informal y políticas públicas en América Latina*, SOPLA, Konrad Adenauer Stiftung, Río de Janeiro, 2010.

Karsten, Siegfried, "Eucken's 'Social Market Economy' and its Test in Post-War West Germany: The Economist as Social Philosopher Developed Ideas that Paralleled Progressive Thought in America", en *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 44, No. 2, 1985, pp. 169-183.

Kirstein, Roland, "Law and Economics in Germany", Artículo 0330 en *Encyclopedia of Law and Economics*, Vol. I, *The History and Methodology of Law and Economics*, Cheltenham, 2000, pp. 160-227.

Konrad Adenauer Stiftung, *Freedom and Order for more Justice*, Amman/Tunis, 2008.

\_\_\_\_\_, "Leitlinien für Wohlstand, soziale Gerechtigkeit und nachhaltiges Wirtschaften", Berlin, 2009.

Koslowski, Peter, "Morality and Responsibility Contingencies, the Limits of Systems, and the Morality of the Market", en *Method and Morals in Constitutional Economics, Essays in Honor of James M. Buchanan*, Springer, Berlin/Heidelberg, 2002, pp. 504-528.

Küchenhoff, Günther, "Staatsverfassung und Subsidiarität", en *Das Subsidiaritätsprinzip*, editado por Utz, Arthur F., F.H. Kerle Verlag, Heidelberg, 1953.

Lampert, Heinz; Yáñez, Eugenio, *La Economía Social de Mercado en Alemania y en Chile*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Santiago de Chile, 2006.

Lane, Christel, "Globalization and the German Model of Capitalism – Erosion or Survival?", en *British Journal of Sociology*, Vol. 51, No. 2, 2000, pp. 207-234.

Leipold, Helmut, "Neoliberal Ordnungstheorie and Constitutional Economics, a comparison between Eucken and Buchanan", en *Constitutional Political Economy*, Vol. 1, No. 1, 1990, pp. 47-65.

Lenel, Hans Otto, "Vom Stand der Konzentrationsdebatte in der Bundesrepublik Deutschland nach der Kissinger Tagung des Vereins für Sozialpolitik", en *ORDO*,

## Bibliografía

*Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Vol. 13, 1962, pp. 281-303.

\_\_\_\_\_, “Die sogenannten Freiburger Kreise”, en *ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Vol. 39, 1988, pp. 287-294.

Llosas, Hernán, “Carlos Moyano Llerena, un pensador multidisciplinario”, en *Anales AAEP*, 2006, pp. 1-32.

\_\_\_\_\_, “Francisco Valsecchi, un docente de ley”, en *Revista Universitas (UCA)*, No. 4, 2007, pp. 1-17.

Lutz, Friedrich A., “History and Theory in Economics”, en *Economica*, Vol. 11, No. 44, 1944, pp. 210-214.

Martínez Ocamica, Gutenberg, “La democracia cristiana, América Latina y el Bicentenario”, en *Revista Diálogo Político*, KAS, No. 03/2010, pp.125-157.

McCraw, Thomas K., *Prophets of Regulation: Charles Francis Adams, Louis D. Brandeis, James M. Landis, Alfred E. Kahn*, Belknap Press, Cambridge/Mass., 1984.

Meijer, Gerrit, “Introduction: The Institutional Basis of Market Economics”, en *Journal of Economic Studies*, Vol. 21, No. 4, 1994, pp. 3-8.

\_\_\_\_\_, “Walter Eucken’s Contribution to Economics in an International Perspective”, en *Journal of Economic Studies*, Vol. 21, No. 4, 1994, pp. 25-37.

Messner, Johannes, *Ética Social, Política y Económica a la Luz del Derecho Natural*, Rialp, Madrid, 1967.

Molina Cano, Jerónimo, *La tercera vía en Wilhelm Röpke*, Instituto Empresa y Humanismo, Universidad de Navarra, 2001.

Möschel, Wernhard, “Competition Policy from an Ordo Point of View”, en *German Neo-Liberals and the Social Market Economy*, editado por Peacock, Alan, Willgerodt, Hans, Palgrave Macmillan, London, 1989, pp. 142-159.

Moyano Llerena, Carlos, *La pobreza de los argentinos*, Sudamericana, Buenos Aires, 1987.

\_\_\_\_\_, *Vigencia de una visión: el aporte pionero de la revista Panorama de la Economía Argentina 1957/1970*, Fundación Banco de Boston, Buenos Aires, 1994.

\_\_\_\_\_, *El capitalismo en el siglo XXI*, Sudamericana, Buenos Aires, 1996. Müller-Armack, Alfred, *Studien zur Sozialen Marktwirtschaft*, Institut für Wirtschaftspolitik, Köln, 1960.

\_\_\_\_\_, “Las ordenaciones económicas desde el punto de vista social”, en *La Economía de Mercado*, Sociedad de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1963, pp. 81-110

MARCELO F. RESICO

(orig. Die Wirtschaftsordnungen, sozial gesehen, *ORDO, Jahrbuch zur Ordnung der Wirtschaft und Gesellschaft*, Vol. 1, 1948, S. 125-154).

\_\_\_\_\_, "The Meaning of the Social Market Economy", *Germany's Social Market Economy: Origins and Evolution*, editado por Peacock, Alan, Willgerodt, Hans, Palgrave MacMillan, London, 1989, pp. 82-86.

Nell-Breuning, Oswald von, "Neoliberalismus und Katholische Soziallehre", en *Der Christ und die Soziale Marktwirtschaft*, editado por Boarman, Patrick M., M. Kohlhammer Verlag, Stuttgart, 1955, pp. 101-122.

\_\_\_\_\_, "Solidarität und Subsidiarität im Raume von Sozialpolitik und Sozialreform", en *Sozialpolitik und Sozialreform: ein einführendes Lehr- und Handbuch der Sozialpolitik*, editado por Böttcher, Erik, J.C.B. Mohr, Tübingen, 1957, pp. 213-226.

Nicholls, Anthony James, *Freedom with Responsibility: the Social Market Economy in Germany, 1918-1963*, Oxford University Press, Oxford, 1994.

North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Editorial Fondo de Cultura Económica (FCE), México, 1995.

Novak, Michael, "The Economic System: The Evangelical Basis of a Social Market Economy", en *The Review of Politics*, Vol. 43, No. 3, 1981, pp. 355-380.

Oliver, Henry, "German Neoliberalism", en *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.74, No.1, 1960, pp. 117-149.

Oswald-Eucken, Irene, "Freedom and Economic Power: Neglected Aspects of Walter Eucken's Work", en *Journal of Economic Studies*, Vol.21, No. 4, 1994, pp. 38-45.

Paqué, Karl Heinz, "The Causes of Post-War Slumps and Miracles. An Evaluation of Olsonian Views on German Economic Performance in the 1920s and the 1950s", Centre for Economic Policy Research Discussion Paper No. 981, 1994.

Peña, Félix, "¿Es posible una visión realista pero positiva de la integración latinoamericana y del MERCOSUR?", en *Revista Diálogo Político*, KAS, No. 03/2010, pp. 193-211.

Phelps, Edmund S., "Economic Dynamism and the 'Social Market Economy': Are they Reconcilable?", Annual Ludwig Erhard Lecture – 50th Anniversary, Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Berlin, 2007.

Razeen, Sally, "Ordoliberalism and the Social Market: Classical Political Economy from Germany", en *New Political Economy*, Vol.1, No. 2, 1996, pp. 233-257.

Recio, Eugenio María, "La democracia cristiana y la economía social", en *Revista La Factoría*, No.27, 2005.

## Bibliografia

Resico, Marcelo, "El debate de las reformas económicas desde la perspectiva de la Economía Política", en *Revista Diálogo Político*, Konrad Adenauer Stiftung, No. 4, 2003, pp. 175-199.

\_\_\_\_\_, "Ciencia económica, juicios de valor y el retorno de la economía política", en *Revista Cuestiones Económicas y Sociales*, FCSE-UCA, Vol.2, No.4, 2004.

\_\_\_\_\_, "El proceso de integración en América Latina, una perspectiva desde el Mercosur", en *Revista Testimonio*, Instituto de Estudios Social Cristianos, No. 80, Lima, 2004.

\_\_\_\_\_, "Neoliberalismo y Economía Social de Mercado", en *La actualidad del pensamiento social cristiano*, editado por IESC-KAS, Lima, 2005, pp. 95-104.

\_\_\_\_\_, "Reformas Económicas y Modernización del Estado", en *Revista Diálogo Político*, Konrad Adenauer Stiftung, No. 3, 2006, pp. 183-205.

\_\_\_\_\_, *La estructura de una economía humana. Reflexiones en cuanto a la actualidad del pensamiento de W. Röpke*, Educa, Buenos Aires, 2008.

\_\_\_\_\_, "A Economia Social de Mercado: Uma opção econômica para a América Latina", en *Sair da crise: Economia Social de Mercado e justiça social*, *Cadernos Adenauer*, KAS, No. 3, 2009.

\_\_\_\_\_, "Die Soziale Marktwirtschaft und der ‚politische Dialog‘ Zur Konsensfindung in Wirtschaftsfragen in Argentinien", Konrad Adenauer Stiftung, Auslandsbüro Argentinien, 2010.

\_\_\_\_\_, "The Social Market Economy. Relationship with Christian Social Thought and implications for the Latin American Case", en *Le Regole della Libertà, Studi sull'economia sociale di mercato nelle democrazie contemporanee*, Annale 2010, Centro Studi Tocqueville-Acton, Milano, 2010.

Richter, Rudolf, "Institutional Thought in Germany", Working Paper, Saarbrücken, 2000.

Rieter, Heinz, "The ideas of German Ordoliberalism 1938-45: pointing the way to a new economic order", en *The European Journal of the History of Economic Thought*, Vol.1, No.1, 1993, pp. 87-114.

Riha, Thomas, "German Political Economy: The History of an Alternative Economics", en *The International Journal of Social Economics*, Vol.12, No.3-4-5, 1985, pp. 2-248.

\_\_\_\_\_, "Ordo-The German Neoliberal Model of Economic Order", en *Economia Internazionale*, Vol.39, No.1, 1986, pp. 31-47,

MARCELO F. RESICO

Rittershausen, Johannes R. B., "The Postwar West German Economic Transition: From Ordoliberalism to Keynesianism", en IWP Discussion Paper Series, Institut für Wirtschaftspolitik Universität Köln, No.2007/1, 2007.

Rodríguez Grossi, Jorge, "Economía Social de Mercado: ¿una propuesta para América Latina?", en *Revista Diálogo Político*, KAS, No. 01/2009, pp. 153-164.

Röpke, Wilhelm, *Crises and Cycles*, William Hodge and Company, London, 1936.

\_\_\_\_\_, *La crisis social de nuestro tiempo*, Revista de Occidente, Madrid 1947.

\_\_\_\_\_, *Civitas Humana*, Revista de Occidente, Madrid, 1949.

\_\_\_\_\_, *Organización e integración económica internacional*, Fundación Ignacio Villalonga, Valencia, 1959.

\_\_\_\_\_, *Los países subdesarrollados*, Ediciones del Atlántico, Buenos Aires, 1960.

\_\_\_\_\_, *Welfare, Freedom and Inflation*, University of Alabama Press, 1964.

\_\_\_\_\_, *Against the Tide*, Henry Regnery Co., Chicago, 1969.

\_\_\_\_\_, *Más allá de la oferta y de la demanda*, Unión Editorial, Madrid, 2da ed.1996.

\_\_\_\_\_, *La teoría de la economía*. Unión Editorial, Madrid, 5ta ed. 2007.

Rösner, Hans Jürgen, "Crisis financiera: redescubrimiento de la Economía Social de Mercado", en *Revista Diálogo Político*, KAS, No.1/2009, pp. 81-98.

Rüstow, Alexander, „Freie Wirtschaft – Starker Staat (Die staatspolitischen Voraussetzungen des wirtschaftspolitischen Liberalismus)“ Diskussionsbeitrag, en Deutschland und die Weltkrise, *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, editado por Boese, Franz, Vol.187, 1932, S.62-69.

\_\_\_\_\_, "Zwischen Kapitalismus und Kommunismus", en *ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Vol.2, 1949, pp. 100-169.

\_\_\_\_\_, "El significado histórico de la Economía Social de Mercado", en *Direcciones Contemporáneas del Pensamiento Económico*, Simposio, Vol.1, Instituto de Filosofía y Sociología de la Economía, Universidad de La Plata, 1961.

\_\_\_\_\_, "Paläoliberalismus, Kommunismus und Neoliberalismus", en *Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur, Festgabe für Alfred Müller Armack*, Duncker & Humblot, Berlin, 1961, pp. 61-70.

\_\_\_\_\_, "Die staatspolitischen Voraussetzungen des wirtschaftspolitischen Liberalismus", en Alexander Rüstow, *Rede und Antwort*, editado por Hoch, Walter, Martin Hoch, Ludwigsburg, 1963, pp. 249-258.

## Bibliografía

\_\_\_\_\_, *Freedom and Domination, a historical critique of civilization*, Princeton University Press, Princeton, 1980.

Schwartz, Ivo E., "Antitrust Legislation and Policy in Germany – A Comparative Study", en *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 105, No. 5, 1957, pp. 617-690.

Shuchman, Abraham, "Economic Rationale of Codetermination", en *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 10, No. 2, 1957, pp. 270-283.

Silva Peneda, José A., "La Economía Social de Mercado en la Unión Europea", en *Revista Diálogo Político*, KAS, No.1/2009, pp. 165-172.

Skidelsky, Robert, *The Social Market Economy*, Social Market Foundation, London, 1989.

Smith, Mitchell P., "Europe and the German model: Growing tension or symbiosis?", en *German Politics*, Vol.10, No.3, 2001, pp. 119-140.

Streit, Manfred, Wohlgemuth, Michael, "The Market Economy and the State. Hayekian and Ordoliberal Conceptions", en *The Theory of Capitalism in the German Economic Tradition*, editado por Koslowski, Peter, Springer, Berlin/Heidelberg, 2000, pp. 224-269.

Tribe, Keith, "Ordoliberalism and the Social Market Economy", en *The History of Economic Thought*, Vol. 49, N° 1, 2007, pp. 155-160.

Utz, Arthur F., *Das Subsidiaritätsprinzip*, F.H. Kerle Verlag, Heidelberg, 1953.

Valsecchi, Francisco, *Silabario social*, tres tomos, Acción Católica Argentina, Buenos Aires, 1943.

\_\_\_\_\_, *¿Qué es la economía?*, Columba, Buenos Aires, 1969.

Vanberg, Viktor J., „Ordnungstheorie‘ as constitutional economics: the German conception of a ‚social market economy‘“, en *ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Vol. 39, 1988, pp. 17-31.

\_\_\_\_\_, "Functional Federalism: Comunal or Individual Rights?", en *Kyklos*, Vol.53, No.3, 2000, pp. 363-386.

\_\_\_\_\_, "Friedrich A. Hayek und die Freiburger Schule", en *ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Vol. 54, 2003, pp. 3-20.

\_\_\_\_\_, "The Freiburg School: Walter Eucken and Ordoliberalism", en *Freiburg Discussion Papers on Constitutional Economics*, 04/11, Freiburg, 2004.

Vogel, Bernhard, "Economía Social de Mercado y crisis financiera", en *Revista Diálogo Político*, KAS, No.1/2009, pp. 11-20.



MARCELO F. RESICO

Von Hoegen, Miguel, “Las formas de producción indígena y su comparación con la forma de producción capitalista: los estudios del siglo XX”, *Revista Estudios Sociales* No. 76, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IDIES), Universidad Rafael Landívar, 2009.

Wagner, Richard, “Complexity, Governance and Constitutional Craftsmanship”, en *The American Journal of Economics and Sociology*, Vol.61, No.1, 2002, pp. 104-122.



## Índice analítico

### A

Abuso da posição dominante 237, 239  
 Ação concertada e o pacto para o emprego 143, 254  
 Ação do estado 65,181, 230,249  
 Acesso ao mercado 87-89, 91, 93, 243, 323  
 Ações 31, 58, 96, 186, 209, 210-212  
 Acordos coletivos de trabalho 250, 253, 256-258, 260, 276  
 Acordos coletivos marco 258  
 Acordos de preços 86, 233, 237  
 Acordos regionais de integração 313  
 Adenauer, konrad 114, 140-142  
 Agência federal do trabalho 252  
 Agência pública de emprego 252  
 Agentes sociais 253, 259  
 Ajustes do sistema econômico 124  
 Aliança bolivariana para os povos da nossa América (alba) 345,358,359  
 Ambientalismo 293  
 Área de preferências comerciais 321  
 Assistência para o desenvolvimento 318  
 Associação latino-americana de integração (aladi) 344, 348, 349  
 Associação latino-americana de livre comércio (alalc) 344, 346-349  
 Atividades econômicas fundamentais 36  
 Atividades econômicas primárias 38  
 Atividades econômicas secundárias 38  
 Atividades econômicas terciárias 38  
 Atribuição de recursos 36, 68, 111, 163, 222, 225  
 Atribuição ótima 88  
 Atribuição, problema da 41  
 Autorregulação do mercado 68, 69, 112, 191

### B

Balança de conta corrente 146, 175, 300,  
 Balança de pagamentos 175, 183, 193, 297, 298, 300, 301, 305, 308  
 Banco central 120, 126, 140, 173, 178, 179, 188, 190, 191, 192, 194, 195, 198, 202, 203, 204, 205, 208, 298, 299  
 Banco Central alemão 143,  
 Banco Central Europeu 148, 324, 325, 328, 332  
 Banco Europeu de Investimentos 325, 328, 329, 336, 361  
 Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) 180, 309  
 Banco Mundial 180, 268, 307, 308, 370  
 Barreiras ao comércio 302, 303, 320  
 Barreiras de entrada 85, 87, 89-91, 232  
 Barreiras de mercado 88, 89, 90, 91  
 Barreiras de saída 88, 90  
 Barreiras estratégicas 89, 90  
 Barreiras estruturais 89, 90  
 Barreiras institucionais 90  
 Barreiras para-tarifárias 303, 304  
 Base monetária 204, 205, 208  
 Benefício 41, 68,70, 76, 80, 86, 88, 90, 93-96, 98, 99,115, 122, 123,146, 206, 210, 216, 217,230,233,245, 255, 277, 291  
 Benefícios e custos 98, 123  
 Bens 28, 31, 34-38, 40, 42,43, 48-52, 54, 55, 57-59, 61, 63, 64, 66-70, 72-74, 80, 85-87, 91, 93, 94, 97, 98, 100, 105, 108, 109, 124, 126, 150, 154, 163, 169, 170, 173, 175-177, 184, 188, 189, 193, 194, 195, 199, 206, 209, 214, 216, 217, 221, 222, 229, 230, 239, 243, 250, 261, 265, 266, 270, 281, 287, 288-290, 295, 297, 299, 301-303, 305, 309, 311, 312, 316,

## MARCELO F. RESICO

317, 320, 321, 323, 324, 329, 331, 343, 346, 347, 354, 355, 359, 366, 371  
 Bens de capital 34, 51, 94, 124, 177, 297, 299  
 Bens de consumo 34, 216, 301  
 Bens econômicos 30, 34  
 Bens gratuitos 34  
 Bens meritórios 217, 230  
 Bens meta-econômicos 34  
 Bens públicos 80, 214, 228, 230, 316  
 Bens substitutos ou complementares 72  
 Böhm, Franz 112  
 Bolhas especulativas 211  
 Bolsas de comércio 209  
 Bundesbank (ver Banco Central alemão)

## C

Caixa de conversão (currency board) 202  
 Cálculo custo-benefício 98  
 Câmaras de indústria e comércio 183  
 Capacidade do mercado 38,132  
 Capital físico 38-40, 64  
 Capital humano 39, 40, 51, 64, 104, 109, 172, 255, 256  
 Capital social 40, 210, 268  
 Capitalização 210, 258, 279, 280  
 Captura da agência 82  
 Cartéis 80, 91, 237, 238, 338  
 Cédulas de circulação legal 198  
 Centesimus Annus, encíclica 161  
 Centralismo democrático 152  
 Ciclo de Juglar 186  
 Ciclo de Kitchin 186  
 Ciclo de Kondratieff 186  
 Ciclo de Kuznetz 186  
 Ciclos econômicos 81, 184, 187, 188, 247  
 Circuito econômico 48, 51, 52,  
 Classes de mercados 85  
 Classificação de agregados monetários 208  
 Clientelismo 82, 265  
 Coeficiente de concentração de Gini 233  
 Coesão social 115, 181, 268, 346, 364  
 Cogestão 244, 259-261, 276  
 Colusão 86, 233, 237  
 Combate à pobreza 14, 222, 362  
 Comércio internacional 297, 301-304,308, 312, 321, 337  
 Comissão Antimonopólio 237  
 Comissão de Comércio do MERCOSUL 355, 357, 358  
 Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM) 355  
 Comissão Européia 239, 324-327, 330, 337, 338, 341

Comitê da Empresa 257, 259, 260  
 Comitê das Regiões 325, 328  
 Comitê Econômico e Social Europeu 325, 328  
 Commodities 87, 209, 302, 310  
 Compensação social 115, 172, 173  
 Competência 97, 180, 214, 226, 228, 238, 293, 306, 324, 325, 330, 353  
 Competência administrativa 214  
 Competência de decisão 214  
 Competência de despesas 214  
 Competência de execução 214, 228  
 Competência sobre a utilização dos recursos 214  
 Competitividade 97, 200, 249, 258, 259, 299, 304, 360  
 Compras intermediárias 50  
 Comunidade Andina de Nações (CAN) 322, 345, 353, 359, 361, 363, 364  
 Comunidade do Caribe (Caricom) 345, 351, 352  
 Comunidade Ibero-Americana de Nações 345, 368, 369  
 Comunismo 113, 134, 147, 151, 153, 156, 157  
 Concentração de empresas negativa 233  
 Concentração de empresas positiva 233  
 Concentração empresarial 232, 233  
 Concorrência 14, 23, 41, 63-65, 69, 78-81, 85-92, 94, 97, 107, 108, 111, 114, 120, 123, 126, 140, 145, 155, 156, 160, 175, 178, 182, 230, 232-239, 242, 245, 255, 268, 281, 291, 294, 299, 301, 304, 312, 313, 322, 330, 337, 338, 342, 343, 347, 358, 366, 369  
 Concorrência de preços 63, 88, 312  
 Concorrência de qualidade 63  
 Concorrência entre duas ordens econômicas 108  
 Concorrência imperfeita 85  
 Concorrência monopolística 87  
 Concorrência perfeita 85-87  
 Conflito de interesses 82, 120, 121, 257  
 Conflitos de objetivos 176, 177, 242, 291  
 Conflitos de objetivos na política econômica 176-178  
 Conhecimento técnico-organizacional 38, 72  
 Conjuntura 14, 18, 19, 124, 182, 185, 187, 189, 247, 335  
 Conselho Administrativo 100  
 Conselho da União Européia 324-326, 330, 342  
 Conselho de Supervisão 260  
 Conselho do Mercado Comum 355, 357  
 Conselho Europeu 324, 325, 326, 330, 342

## Índice analítico

- Consenso 116, 120, 121, 123, 130, 173, 181, 186, 254, 259, 300, 302, 303, 310, 313, 326, 346, 353, 360, 369  
 Conservadorismo 155, 159, 160, 164  
 Constituição econômica 104, 127, 235  
 Constituição financeira 213  
 Constituição política 127, 235  
 Constituição trabalhista 244  
 Construtivismo 150, 153, 154  
 Consumismo 30, 37, 160  
 Consumo 28, 34, 36, 37, 40, 44, 45, 51, 53, 62, 70, 72, 98, 177, 186, 188, 189, 192, 193, 199, 214, 216, 217, 218, 221, 240, 266, 277, 289, 290, 293, 301, 324  
 Conta corrente 146, 175, 298, 299  
 Conta de capital 298, 299  
 Contabilidade 97, 99, 298  
 Contribuições obrigatórias 217, 280  
 Controle de fusões 90, 236, 237, 238, 338  
 Controle-coativo 124  
 Cooperação entre trabalhadores e empregadores 253  
 Corrida aos bancos 208  
 Corrupção 84, 119, 130, 262, 288  
 Créditos 205, 207, 208, 222, 223, 224, 285, 293, 300, 308, 318, 329, 334, 336  
 Créditos de carbono 223  
 Crescimento 51, 55, 81, 83, 97, 115, 116, 136, 142, 143, 148, 169 -172, 177, 184-186, 191, 198, 200, 203, 211, 223, 234, 235, 238, 248, 250, 252, 265, 300, 302, 303, 308-310, 312, 315, 317, 319, 333, 343, 367, 370  
 Criação primária de dinheiro 208  
 Criação secundária de dinheiro 208  
 Crises cíclicas 186  
 Critérios de Copenhagen 342  
 Cúpula UE-América Latina e Caribe (UE-LAC) 345, 362  
 Curva de Phillips 200, 248  
 Custo de oportunidade 41, 206  
 Custo dos fatores 70  
 Custos de produção 93, 94, 233, 261
- D**
- Defensor do Povo Europeu 325  
 Defesa da concorrência 14, 23, 80, 87, 91, 120, 123, 178, 182, 183, 232, 234, 235, 237, 238, 239, 337, 358  
 Déficit fiscal 145, 193, 223, 224, 226  
 Déficit primário 223  
 Deflação 173, 174, 194, 197, 198, 201, 333  
 Demanda 43, 47, 48, 52, 53, 55, 58, 63, 64, 67-74, 77, 85, 86, 89, 90, 108, 124, 126, 133, 142-144, 173, 185, 188, 189, 190-192, 200, 201, 205, 210, 211, 221-223, 225, 229, 233, 244, 246-250, 252, 284, 287, 288, 305, 315, 328, 335, 336  
 Demanda agregada 52, 53, 185, 201, 222, 225, 246  
 Demanda efetiva 188  
 Demanda monetária real a longo prazo 191  
 Demonstrativo de resultados 98, 99  
 Demonstrativo financeiro 98, 99  
 Depósitos 190, 197, 204, 205, 206, 208, 334, 335  
 Desemprego 124, 142, 147, 174, 177, 182, 186-191, 315, 339  
 Desemprego friccional ou estrutural 175  
 Desenvolvimento sustentável 290  
 Desequilíbrio 111, 115, 124, 172, 189, 201, 221, 225, 226, 244, 252  
 Desigualdade 56, 151, 156, 239, 265-268  
 Despesa de investimento 221  
 Despesa pública 52, 144, 145, 182, 186, 192, 214, 219, 212, 222, 224  
 Despesas correntes 216, 212, 282  
 Despesas de capital 216  
 Despesas de consumo 221  
 Despesas de transferências 221  
 Despesas do governo 216  
 Despesas para pesquisa e desenvolvimento 341  
 Desvio do comércio 320  
 Determinação de salários 250  
 Diálogo político 132, 361-365  
 Dignidade humana 39, 134, 135, 163, 264, 265  
 Dinheiro virtual 197  
 Direito à informação 240, 260  
 Direito trabalhista coletivo 256  
 Direito trabalhista individual 256  
 Direitos de propriedade 62, 176, 241, 293, 305, 367  
 Direitos sociais 265  
 Disposições estatais 256  
 Distorção da atividade econômica 219  
 Distribuição 14, 36, 38, 39, 63, 64, 68, 83, 94, 105, 50, 169, 179, 215, 217, 223-226, 229, 237, 238, 257, 258, 265, 267, 269, 273, 278, 279, 280, 284, 288, 317, 325, 335, 340  
 Distribuição de renda 81, 126, 270, 312  
 Dívida externa 224  
 Dívida interna 224  
 Dívida pública 145, 205, 210, 216, 222-224  
 Divisão do trabalho 43, 105, 106, 111, 169, 194, 330  
 Dotação de capital 40, 51

MARCELO F. RESICO

Doutrina Social da Igreja 161, 163  
 Dumping 89, 233  
 Dumping ambiental 295

**E**

Economia 13, 14, 17-19, 21-23, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 38, 41, 42, 45-48, 50-52, 54-56, 63, 65-69, 75, 79, 81-84, 88, 89, 91, 97, 104-109, 111-116, 120, 122-132, 134, 137, 142, 145-147, 152, 153, 156, 158, 162, 164, 168, 169, 172-175, 178, 180, 183-191, 194-198, 200, 201, 203, 204, 207, 208, 211-214, 219, 222, 225, 226, 228, 229, 232, 234, 236, 243, 244, 246-250, 254, 256, 259, 261, 264, 268, 270, 273, 274, 288, 297, 298, 300, 302, 303, 307, 309, 310, 313, 315-317, 322, 327, 328, 330, 331, 338, 341, 346, 352, 354-356, 369, 370  
 Economia Aberta 47,108,200  
 Economia De Bom Desempenho 169,170  
 Economia De Mercado 54, 55, 67-69, 79, 88, 97, 107-109, 111, 113, 122, 133, 136, 137, 140, 143, 145, 162-164, 168, 169, 172, 176, 184, 189, 190, 194, 229, 240, 255, 289, 292, 296, 322, 330, 342  
 Economia Institucional 105  
 Economia Nacional 47, 48, 50, 51, 52, 145, 175, 197, 261, 303, 313  
 Economia Planejada 55, 107, 113, 142, 151  
 Economia Política 46, 47, 151  
 Economia Social De Mercado 13, 14, 17, 18, 19, 21-23, 30, 47, 91, 104, 105, 109, 111-116, 122, 123-126, 129, 130, 132, 133, 134, 137, 139-147, 150, 161, 168, 169, 192, 194, 213, 219, 228, 229, 233, 234, 235, 244, 253-255, 257, 270, 273, 322, 324, 331  
 Economicismo 30  
 Educação Profissionalizante 39, 262  
 Efeito Compensatório E Indicativo Dos Preços 72  
 Efeito Discriminatório 229  
 Efeito Macroeconômico 222  
 Efeito Redistributivo, 229  
 Efeitos Externos 80, 81, 176, 289, 292  
 Efeitos Negativos De Redistribuição 199  
 Efeitos Pró-Cíclicos 83  
 Eficiência Econômica 213, 234, 243, 244, 254  
 Elasticidade Emprego-Produto 248  
 Empirismo 31, 186, 187, 198, 203, 291  
 Emprego 42, 75, 81, 83, 97, 124, 126, 141, 142, 147, 169, 170, 174, 175, 177, 182, 183, 186-193, 200, 201, 221, 222, 225, 243, 245-249, 250, 252, 253, 254, 268, 273, 285, 306, 308, 310, 312, 313-315, 316, 322, 329-331, 333, 338, 339, 340, 356, 361  
 Empresa 23, 27, 28, 43, 47, 49-52, 54, 58, 70, 73, 76, 80, 82, 83, 86-101, 119, 121, 125, 140, 144, 146, 147, 175, 176, 179, 180, 182, 187, 188, 194, 199, 201, 209-211, 217, 228, 229, 230, 232-240, 242, 244, 245, 252, 256-260, 262, 263, 274, 276, 292-296, 307, 311, 312, 322, 324, 329-331, 338, 339, 343, 367, 371  
 Empresários 21, 64, 68, 96, 97, 121, 134, 178, 245, 256, 258, 328, 347  
 Empresas De Propriedade Privada 100  
 Empresas Públicas 100, 182, 229, 230, 245  
 Endividamento Externo 318  
 Enfoque Dos Acionistas (Stockholders) 94  
 Entidades Reguladoras 179  
 Equação Macroeconômica 50, 53  
 Equidade 39, 44, 109, 112, 136, 137, 150, 163, 244, 268, 273, 349, 362  
 Equilíbrio 41, 55, 58, 71, 70, 71, 72, 73, 81, 86, 95, 110, 114, 129, 133, 134, 157, 162, 168, 169, 170, 175, 177, 189, 191, 223, 239, 258, 261, 265, 273, 284, 301, 300  
 Equilíbrio do mercado 74,76  
 Equilíbrio do setor externo 169, 170, 175  
 Equilíbrio fiscal 223  
 Erhard, Ludwig 113, 139, 145  
 Escassez 12, 32, 33, 35, 36, 40, 41, 54, 54, 55, 56, 59, 64, 65, 67, 68, 72, 82, 105, 173, 266, 315, 318  
 Escassez relativa 33, 41, 67, 82, 173, 315, 318  
 Escola de Friburg 112, 122, 133  
 Escolha Racional (Rational Choice) 41  
 Especialização 43, 105  
 Estabilidade 66, 81, 106, 107, 119, 139, 142, 143, 145, 148, 157, 162, 169, 170, 173, 174, 177, 194, 197, 203, 211, 213, 212, 223, 256, 265, 306, 308, 310, 318, 323, 333, 334, 341, 342, 346, 369  
 Estabilidade das economias 212  
 Estabilidade dos preços 328, 333  
 Estabilidade no trabalho 256  
 Estabilizadores automáticos 192, 193  
 Estado de direito 121, 129, 155, 158, 313, 329, 342, 362  
 Estado do bem-estar 144, 152-154, 164, 271, 273  
 Estrutura do trabalho 248  
 Estruturas de mercado monopolistas 242

- Ética média 65  
 Ética social protestante 164  
 Eucken, Walter 112, 113, 122, 133  
 Eurossistema 332-335  
 Eurozona 148, 332  
 Evolução demográfica 314  
 Excesso de demanda 72, 225  
 Excesso de oferta 71, 72  
 Expansão 144, 178, 184, 186, 187, 190, 191, 198, 226, 256, 257, 313  
 Expectativas racionais 83, 191  
 Exportações 52, 53, 200, 297-299, 302, 303, 312, 319, 358, 367, 368
- F**
- Falhas de mercado 79, 80  
 Fases do ciclo econômico 186  
 Fator derivado 40  
 Fatores de produção 22, 38, 42, 50, 63, 68, 72, 88, 93, 96, 108, 174, 243, 301, 322, 343  
 Fatores originários 40  
 Federalismo cooperativo 228  
 Federalismo fiscal 226, 227  
 Flexibilidade da economia 65  
 Flutuação com intervenção ou suja 202  
 Flutuação controlada 306  
 Flutuação em bloco (blockfloating) 202  
 Flutuações 184, 192  
 Fontes financeiras 215, 216  
 Formação de preços 68, 69, 93, 114, 201, 261  
 Formação profissional 245, 246, 252, 260, 262, 329, 241, 242, 245  
 Fórum Consultivo Econômico Social (FCES) 356  
 Fronteira de possibilidades de produção 42  
 Fuga de cérebros 316  
 Função de descentralização 62  
 Função de incentivo 62  
 Função de promoção da liberdade 62  
 Funções de concorrência dinâmicas 65  
 Funções de concorrência estáticas 65  
 Funções de interesse público 213  
 Funções do Estado 104, 215, 284  
 Fundo Monetário Internacional 180, 307  
 Fundo Social Europeu 339  
 Fundos de cuidados permanentes 283  
 Fusões e aquisições 237, 238, 338
- G**
- Gasto 94, 98, 205, 213, 214, 220, 223, 272, 279, 298  
 GATT 305, 307, 308, 322, 346, 358, 371  
 Gestão Ambiental 295, 296
- Globalização 97, 108, 124, 307, 311-313  
 Globalização cultural 313  
 Globalização econômica 311  
 Greve 121, 140, 244, 258, 289  
 Grupo dos 20 (G-20) 309  
 Grupo dos 8 (G-8) 309  
 Grupo Mercado Comum (GMC) 355-57  
 Grupos de interesse 84, 180, 219, 307
- H**
- Harmonia de objetivos 177  
 Harmonização 168, 199, 268, 311, 338, 355  
 Hayek, Friedrich 151, 153  
 Hipótese do credor-devedor 200  
 Homo economicus 75
- I**
- Identidade macroeconômica fundamental 49  
 Igualdade de oportunidades 44, 115, 123, 150, 151, 154, 155, 268, 273, 339  
 Imperialismo econômico 30  
 Importações 52, 53, 177, 193, 200, 228, 299, 303, 305, 321, 358, 367  
 Imposto ao valor agregado 143, 218, 316, 324, 337  
 Imposto sobre o lucro 217  
 Impostos 52, 94, 98, 124, 216, 217, 218, 219, 222, 224, 225, 227, 253, 261, 271, 292, 324  
 Impostos à poluição 292  
 Indicador da escassez relativa 67  
 Indicadores estatísticos 181, 186  
 Índice de desemprego 147, 174, 187  
 Índice de Herfindahl-Hirschman 233  
 Índice de Lerner 233  
 Índice de preços ao consumidor (IPC) 199  
 Índice de preços ao varejo 199  
 Índice do custo da construção 199  
 Inflação 246, 248, 265, 328, 333, 334, 145, 173, 174, 177, 181, 190, 194 197-202, 204, 207  
 Inovação 33, 37, 40, 56, 65, 85, 93, 94, 97, 241, 48, 68, 338, 363  
 Inovação tecnológica 33, 37, 241, 248  
 Instabilidade 189, 280  
 Instituições econômicas 130  
 Instrumentos de política fiscal 192  
 Instrumentos de renda fixa 210  
 Instrumentos de renda variável 210  
 Instrumentos financeiros 209  
 Insumos 34, 50, 94, 177, 331  
 Integração econômica 23, 183, 294, 312, 320-322, 332, 348, 350-352, 362, 364

## MARCELO F. RESICO

Integração econômica e política 321  
 Intercâmbio 320, 337, 339, 341, 347, 354  
 Interdependência das ordens 133  
 Interesse comunitário 325  
 Interesse global 305  
 Interesses particulares 304, 312, 331  
 International Competition Network 239  
 Intervenção-cooperativa 124  
 Intervencionismo 82-84, 143, 270  
 Investimento 22, 51, 51-53, 56, 72, 80, 89,  
 91, 97, 107-109, 133, 144, 170, 172,  
 177, 186, 187, 189, 192, 196, 206, 209,  
 211, 216, 219, 212, 223, 224, 263, 280  
 299, 300, 304, 311, 313, 318, 325, 328,  
 329, 336, 346, 361, 366, 371  
 Investimento produtivo 51, 170

**J**

Joint Ventures 101  
 Justiça comutativa 115, 172  
 Justiça de compensação 115, 172  
 Justiça de necessidade 173  
 Justiça de rendimento 115, 172, 173, 273  
 Justiça social 39, 109, 110, 112, 114, 115,  
 133, 153, 161, 163, 168-170, 172, 244,  
 264, 273, 275, 354, 362

**K**

Keynes, John Maynard 141, 158, 188, 190  
 Keynesianismo 143, 188, 190

**L**

Laissez-faire 124, 157, 158, 160, 164  
 Legislação de proteção trabalhista 255  
 Lei da demanda 69, 77  
 Lei da oferta 70  
 Lei de Okun 247  
 Lei de regime empresarial 260  
 Lei de sociedades 100  
 Leis de direito público e privado 108  
 Legislações ambientais 292  
 Legislações autônomas 256  
 Lenin, Vladimir Ilyich 152  
 Liberalismo 113, 150, 155, 156-161, 164,  
 234  
 Liberalismo econômico 155, 156, 234  
 Liberalismo extremo 160, 161, 234  
 Liberalismo político 150, 155  
 Liberalismo social 155, 158  
 Liberdade contratual 63, 140, 239  
 Liberdade de associação 109, 112, 161,  
 234, 253, 258, 264, 265  
 Liberdade individual 63, 109, 155, 156,  
 158, 234  
 Liebknecht, Karl 152  
 Limiar de emprego 248

Limites de endividamento 224  
 Liquidez 90, 189, 204, 205, 207, 208, 333,  
 335  
 Livre circulação 114, 175, 321, 324, 329,  
 330, 331, 339, 343, 355  
 Livre comércio 86, 158, 235, 302-305,  
 307, 311, 312, 321, 322, 344-346, 352,  
 354, 359, 363, 365-368  
 Livre entrada 86  
 Livre saída 86  
 Lock out 258  
 Locke, John 156  
 Lucro 64, 65, 93-95, 98, 99, 189, 201, 217,  
 218, 227, 229, 258, 281, 301, 312  
 Luta de classes 151, 161

**M**

Maastricht, Tratado 148, 323, 324  
 Macroeconomia 47, 48, 126, 186, 188  
 Mão invisível 69  
 Marco institucional 55, 107, 123, 130,  
 138, 246, 350  
 Massa monetária 188, 189-191, 198, 202,  
 334  
 Materialismo histórico 151  
 Materialista 31, 160  
 Maximização de benefícios 94  
 Maximização do lucro 98, 99  
 Maximização quantitativa 41  
 Mecanismo de mercado 78  
 Medidas compensatórias 312  
 Meio de troca 66, 195-197  
 Mercado aberto 91, 192, 205, 334, 335  
 Mercado comum 239, 321, 323, 330, 331,  
 338, 346, 348, 350, 354, 355, 357, 360  
 Mercado Comum do Sul 354  
 Mercado de bens e serviços 240  
 Mercado de capitais 179, 182, 204, 209,  
 211  
 Mercado de fatores 58, 64  
 Mercado de trabalho 14, 141, 174, 182,  
 243-250, 252, 256, 267, 276, 278, 303  
 Mercado primário 210  
 Mercado secundário 210  
 Mercados especiais 58  
 Mercados financeiros 90, 96, 205, 209,  
 311  
 Métodos de cálculo 98, 199  
 Microeconomia 47, 48  
 Migrações 183, 256, 311, 314, 315  
 Miłsch, Leonhard 112  
 Milagre econômico 21, 139, 142, 47  
 Modelo da Economia Social de Mercado  
 109, 142, 147  
 Modelo de Heckscher-Ohlin 301  
 Modelo do bem estar 109

## Índice analítico

- Modelo econômico 75, 130,  
 Modelo liberal 109  
 Modelo ricardiano 301  
 Moeda estável 61  
 Monetarismo 188, 190, 191  
 Monopólio 80, 84, 86, 89, 91, 92, 127,  
 230, 235-238, 241, 262, 325, 349  
 Monopólios naturais 91  
 Montesquieu, Charles-Louis de Secondat,  
 barón de 157  
 Müller-Armack, Alfred 111, 112, 133  
 Multiplicador bancário 208
- N**
- Nacional socialismo 134, 156  
 Nacionalização 153, 230  
 Necessidade básica 265, 284  
 Necessidades 32-34, 36, 37, 41, 43, 54, 56,  
 58, 64, 69, 72, 81, 86, 114, 117, 119,  
 121, 133, 161, 195, 215, 227, 228, 264,  
 266, 274, 275, 277, 284, 290, 294  
 Necessidades econômicas 37, 294  
 Necessidades meta-econômicas 37  
 Neoliberalismo 158  
 Nível de qualidade ambiental ótimo 290  
 Nível geral dos preços 173, 189, 199  
 Normas econômicas 133  
 Normas ético-morais 76  
 Normas informais 104,  
 Normas sociais 133  
 Nova história econômica 138  
 Nova política econômica 144  
 Nova teoria do comércio 301
- O**
- Objetivo da atribuição eficiente 215  
 Objetivo da distribuição intergeracional  
 das cargas 224  
 Objetivo de estabilidade e crescimento  
 223  
 Objetivo fiscal 215  
 Objetivo político 224  
 Objetivo redistributivo 215  
 Objetivos ecológicos 291  
 Objetivos sociais 165, 222  
 Oferta 47-49, 51-53, 58, 68-73, 80, 90-94,  
 108, 124, 145, 173, 174, 188, 190, 191,  
 196, 197, 201, 204, 208, 210, 211, 222,  
 232, 233, 244, 246, 247, 249, 250, 252,  
 261, 283-285, 301, 315  
 Oferta agregada 52, 53  
 Oligopólio 86, 92, 238  
 Operações de mercado aberto 192, 205,  
 334, 335  
 Orçamento em base caixa 216  
 Orçamento público ou nacional 214
- Ordem comercial internacional 305  
 Ordem de concorrência 78  
 Ordem econômica 103, 107, 114, 125,  
 126, 133, 139, 140, 146, 148, 178, 264  
 Ordem monetária internacional 306  
 Ordem social 119, 132, 133, 139, 151,  
 153, 264  
 Ordenamento econômico 23, 103, 105-  
 108, 168  
 Ordenamento econômico, problema do  
 107  
 Ordens econômicas 108, 132, 138  
 Ordo-liberalismo 113  
 Organização Mundial do Comércio  
 (OMC) 180, 304, 308  
 Organizações internacionais 180, 307,  
 310, 313, 361  
 Organizações não governamentais 240,  
 277  
 Orientações da política econômica 168  
 Otimização prudencial 41  
 Ótimo econômico 43  
 Ótimo produtivo 43  
 Ótimo sociopolítico 43
- P**
- Pacto Europeu para o Emprego 339  
 Papel do lucro 98  
 Parlamento Europeu 324-327, 330, 336,  
 337  
 Partidos políticos 129, 132, 180, 231, 327  
 Paz social 115, 133, 134, 192, 264, 273  
 Pensamento social-cristão 19, 30, 112,  
 150, 160, 161  
 Perspectiva marxista 39  
 Pobreza 14, 151, 163, 222, 265-268, 271,  
 273, 276-278, 308, 309, 312-314, 317,  
 319, 362, 363  
 Pobreza extrema 268, 276  
 Poder de mercado 87, 182, 232, 233, 236  
 Polipólio 69, 87, 91  
 Política agrária comum 331, 336  
 Política anticíclica 81, 123, 182, 192  
 Política ativa 178, 252  
 Política de concorrência 91, 239  
 Política de defesa da concorrência 123,  
 182, 232, 234, 235, 237  
 Política de desenvolvimento 317, 318  
 Política de distribuição de renda 270  
 Política de emprego 142, 178, 192, 249,  
 250, 252, 339  
 Política de habitação 182, 276, 284  
 Política de ordenamento 90, 103, 125,  
 126, 145, 270, 323  
 Política de pesquisa e tecnologia 341  
 Política de processos 125, 126, 323

## MARCELO F. RESICO

- Política de proteção ambiental 294, 338  
 Política de saúde e prevenção de doenças 276  
 Política do meio-ambiente 183  
 Política do mercado de trabalho 249, 250, 252  
 Política do regime empresarial e cogestão 276  
 Política do sistema econômico internacional 183  
 Política econômica 14, 19, 22, 23, 46-48, 53, 77, 79, 106, 107, 114, 120, 122, 123, 132, 133, 138, 141, 143-145, 168-170, 172, 174-181, 191, 192, 201, 226, 242, 243, 246, 248, 249, 300, 301, 313, 321, 323, 355  
 Política econômica na Economia Social de Mercado 22, 123, 167  
 Política econômica, objetivos da 168, 170, 174-176, 192, 301  
 Poluição global 293  
 Poluição regional 293  
 População economicamente ativa 245, 279  
 Política fiscal 14, 182, 187, 188, 189, 190, 192, 219, 222, 225,  
 Política fiscal anticíclica 189  
 Política fiscal expansiva 225  
 Política fiscal restritiva 225  
 Política laboral  
 Política macroeconômica 23, 83, 182, 187, 192  
 Política monetária 14, 23, 120, 122, 123, 144, 146, 148, 179, 182, 189, 190, 191, 192, 194, 195, 197, 203, 204,  
 Política monetária europeia 148, 332  
 Política passiva 252,  
 Política redistributiva 173, 270, 275,  
 Política social 123, 137, 161, 338, 339  
 Política social assistencialista 273,  
 Políticas dirigidas à demanda 250  
 Políticas dirigidas à oferta 250  
 Políticas econômicas 17, 22, 106, 107, 122, 123, 130, 169, 182, 332, 333, 352,  
 Políticas econômicas unilaterais 133  
 Políticas sociais 13, 14, 182, 173, 264, 318,  
 Posição dominante 80, 236, 237, 238, 239, 338,  
 Práticas anticompetitivas 182, 233,  
 Práticas restritivas verticais 237,  
 Preço a futuro 77  
 Preço de equilíbrio 71, 72,  
 Preços mínimos ou máximos 82  
 Preços predatórios 233, 236,  
 Preços relativos 82, 173, 198  
 Previdência social 109, 140, 161, 216, 221, 253, 271, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 283, 318, 324, 339  
 Princípio de adequação social 259  
 Princípio de capacidade contributiva 217  
 Princípio de igualdade 270, 339  
 Princípio de rendimento 172, 270  
 Princípio de subsidiariedade  
 Princípios da Economia Social de Mercado 123, 144  
 Princípios econômicos 105, 113, 122, 123, 168  
 Princípios estruturais 122  
 Princípios reguladores 122, 123  
 Privatização 147, 229, 230, 231,  
 Processo competitivo 104  
 Processo de busca de soluções a médio e longo prazo 107  
 Produção 18, 22, 28, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 45, 47, 48, 49, 50, 55, 58, 63, 64, 67, 69, 68, 70, 72, 73, 79, 80, 86, 89, 90, 93, 94, 95, 96, 97, 105, 108, 122, 124, 139, 150, 152, 161, 169, 170, 174, 176, 184, 186, 201, 208, 215, 217, 222, 233, 236, 237, 238, 242, 243, 249, 259, 261, 269, 287, 289, 290, 295, 299, 301, 303, 311, 312, 315, 322, 331, 338, 343, 367, 370,  
 Produtividade 42, 43, 64, 81, 82, 83, 112, 115, 147, 181, 191, 250, 301, 312, 316,  
 Produtivismo 38  
 Produto bruto 49, 50, 53, 148, 310, 323,  
 Produto Interno Bruto 48, 144, 170, 184, 185, 303, 330,  
 Progresso técnico 40, 341, 346, 371,  
 Proibição de discriminação 238,  
 Propriedade estatal ou coletiva 150  
 Propriedade privada 54, 55, 61, 62, 100, 109, 114, 122, 123, 140, 150, 152, 155, 156, 158, 160, 161, 164,  
 Proteção ao casamento e à família 271  
 Proteção de recursos 170, 176  
 Proteção do consumidor 240  
 Proteção social 244, 278  
 Protecționismo 228, 302, 303  
 Protocolo de Defesa da Competência do Mercosul 358  
 Poupança 40, 45, 51, 52, 195, 196, 197, 205, 206, 208, 211, 230
- Q**  
*Quadragesimo Anno*, encíclica 161
- R**  
 Realidade econômica 27, 30, 46, 76, 108, 122, 168

## Índice analítico

- Receita corrente 215, 216  
 Receitas e gastos 98, 198  
 Recessão 84, 143, 178, 184, 185, 186, 187, 189, 193, 224  
 Recuperação 142, 144, 145, 184, 185, 186, 192, 216, 275,  
 Recursos 32, 33, 34, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 51, 52, 54, 55, 62, 68, 81, 84, 88, 90, 111, 117, 126, 145, 152, 154, 163, 169, 170, 173, 176, 177, 183, 187, 201, 205, 209, 214, 215, 216, 222, 223, 225, 228, 230, 234, 259, 268, 271, 277, 284, 288, 290, 291, 331, 336, 337, 354, 356  
 Recursos naturais 38, 39, 40, 51, 81, 177, 287, 288, 289, 290, 291, 351  
 Recursos não renováveis 33, 169, 287  
 Recursos renováveis 33  
 Recursos públicos 214  
 Redirecionamento do comércio 320  
  
 Reforma tributária 145, 219  
 Regime de patentes 90, 182, 240, 241, 242  
 Regras formais 104  
 Regulamentos de emprego 245  
 Remuneração dos fatores 58, 68  
 Remunerações uniformes 245  
 Rendimentos decrescentes 42  
 Renda 14, 38, 49, 50-53, 58, 64, 68, 72, 81, 89, 94, 98, 124, 126, 133, 154, 170, 172, 173, 186, 188, 189, 191, 199, 205, 208, 210, 213, 215, 217, 218, 223, 225, 227, 228, 231, 236, 243, 249, 252, 253, 261, 264, 265, 266-271, 274, 275, 277-279, 282-284, 299, 306, 312, 317-319, 330, 331, 336, 340, 342  
 Renda corrente 94, 215  
 Renda de capital 215  
 Renda mínima 271  
 Renda variável 210  
 Rentabilidade 97, 99, 190, 206, 207, 209, 304, 312  
 Rentismo (*rent seeking*) 83  
 Representação coletiva 244  
 República de Weimar 153  
*Rerum Novarum*, encíclica 161  
 Reservas internacionais 298, 300  
 Reserva Legal 192, 205, 206, 208, 335  
 Responsabilidade pessoal 109, 112, 117, 164, 273  
 Responsabilidade socioeconômica 97  
 Restrições legais 76  
 Resultado operacional 98, 99  
 Risco de incapacidade 280  
 Risco empresarial 96,  
 Risco implícito 282  
 Risco moral 282  
  
*Röpke, Wilhelm* 18, 112, 141, 375, 379, 382  
*Rüstow, Alexander* 112, 158, 374, 382,  
  
**S**  
 Salário 68, 96, 120, 179, 181, 188, 191, 199, 200, 201, 217, 221, 243, 244, 245, 248, 250, 253, 255, 258, 260, 276, 278, 278, 312,  
 Secretaria do Mercosul 356  
 Setor externo da economia 297  
 Setor público 82, 144, 180, 210, 213, 215, 216, 221, 223, 230, 260, 280, 291, 298, 300  
 Seguro-desemprego 193, 253, 283  
 Seguro de renda 249  
 Seguro médico obrigatório 154, 282, 285  
 Seguro obrigatório de acidentes 280, 281, 283  
 Seguro obrigatório de invalidez 182, 283  
 Seguros nacionais de saúde 281  
 Seleção adversa 282  
 Senhoriagem 224  
 Serviço público de emprego 249  
 Serviços financeiros 298, 299, 315  
 Serviços públicos 52, 213, 214, 216, 219, 218, 222  
 Serviços reais 298, 299  
 Sindicatos 21, 90, 98, 120, 121, 140, 143, 178, 179, 180, 181, 183, 244, 245, 247, 250, 253, 254, 256, 257, 258, 259, 262, 275, 313, 328, 357, 356  
 Sistema centralizado 226  
 Sistema de Bretton Woods 306  
 Sistema de coparticipação 227  
 Sistema de impostos exclusivos 227  
 Sistema de Integração Centro-americana (SICA) 349, 350  
 Sistema de mercado 57, 62, 67, 68, 108, 127, 244  
 Sistema de moedas concorrentes 202  
 Sistema de ordenamento da economia (*Ordnungspolitik*) 22  
 Sistema de pagamentos 281, 308  
 Sistema de partidos 130  
 Sistema de planejamento centralizado 54, 114, 234  
 Sistema de preços 55, 67, 68, 80, 124, 173  
 Sistema de distribuição 278, 279  
 Sistema de saúde 276, 281,  
 Sistema de seguridade social 161, 273, 276, 277  
 Sistema de trabalho organizado 243  
 Sistema do padrão-ouro 306  
 Sistema descentralizado 227  
 Sistema econômico 14, 19, 21, 22, 23, 37, 39, 54, 75, 103, 104, 105, 106, 109, 111,

## MARCELO F. RESICO

- 114, 116, 124, 125, 130, 132, 133, 156, 183, 234, 235, 254, 263, 264, 297, 307, 309
- Sistema econômico de mercado 11,  
Sistema Econômico Latino-americano e do Caribe (SELA) 344, 347
- Sistema educacional 291, 341
- Sistema europeu de bancos centrais, instrumentos 333, 334
- Sistema financeiro 52, 55, 203, 204, 208, 310, 318
- Sistema jurídico-político 104
- Sistemas de capitalização 279
- Sistemas de economias de mercado 108
- Sistemas de gestão ambiental 295
- Sistemas tributários 227
- Smith, Adam* 157
- Soberania do consumidor 64, 69,
- Socialismo 146, 150, 151-153, 156, 161, 164
- Socialismo administrativo 151
- Socialismo democrático 152, 153
- Sociedade 22, 27, 29, 34, 37, 43, 54, 55, 62, 76, 81, 83, 90, 95, 96, 98, 103-105, 112, 115, 116, 119, 120, 125, 132-134, 136, 138, 150-152, 155, 156, 159-165, 169, 172, 173, 176, 178, 180, 214, 215, 226, 235, 241, 243, 246, 249, 255, 264, 265, 266, 268, 270, 271, 273-275, 277, 288, 293, 310, 311, 329, 331, 350, 356, 366
- Sociedade anônima 98
- Sociedade em comandita 100
- Sociedades de pessoas 100
- Solidariedade 39, 112, 115, 117-119, 153, 162-164, 173, 213, 270, 273, 282, 358
- Solidariedade individual 39
- Solidariedade social 39
- Solução central 226
- Solução descentralizada 226
- Solvência 207
- Spread 206
- Subsidiariedade 117, 119, 120, 153, 227, 275, 274, 277, 284, 323
- Subsídio por desemprego 252, 277
- Subsídios 83, 90, 182, 221, 228, 253, 285, 294, 303, 311, 324, 332, 338, 358
- Subvenções estatais 304
- Superávit fiscal 223
- Superávit primário 223
- Sustentabilidade 44, 177, 252, 288, 290, 291, 294
- T**
- Taxa de desconto 204
- Taxa de inflação 181, 200, 207, 248, 334
- Taxa de juros ativa 206, 207
- Taxa de juros nominal 206, 207
- Taxa de juros passiva 206, 207
- Taxa de juros real 206, 207
- Taxa de sustentabilidade 290
- Taxa natural de desemprego 247
- Taxas e contribuições 218
- Tendência demográfica 279
- Teoria da tributação ótima 219
- Teoria de ciclos 48
- Teoria do comportamento 76
- Teoria do desenvolvimento econômico 317
- Teoria do mercado 47, 48, 107, 122
- Teoria econômica 19, 27, 45-49, 69, 75, 76, 79, 85, 105, 170, 172, 177, 236, 252
- Tipos de câmbio fixo 201, 202, 306
- Tipos de câmbio flexíveis ou variáveis 175, 201
- Títulos de dívida 205, 208-210, 216, 223, 335
- Títulos de dívida 205, 208-210, 216, 223, 335
- Títulos de dívida 208-210, 216, 223, 335
- Títulos valores 209
- Trabalho 14, 18, 37, 38, 40, 42, 43, 49, 51, 58, 68, 97-99, 105, 106, 108, 111, 114, 119, 124, 136, 141, 161, 162, 169, 174, 175, 179, 182, 192, 194, 219, 222, 233, 243, 244, 246-250, 252-262, 265, 270, 273-278, 280, 281, 303-307, 309, 311, 312, 317, 322, 326, 330, 339, 341, 355-357, 359, 371
- Trabalho formal 256
- Trabalho informal 256
- Tradição republicana 130
- Tradição social cristã 112
- Transferências 82, 83, 146, 153, 193, 199, 200, 216, 219, 221, 225, 228, 271, 285, 299, 315, 326, 343
- Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN) 366- 368
- Tratado de Livre Comércio República Dominicana-América Central (DR-CAFTA)
- Treinamento Profissional 262
- Treinamento Profissional 262
- Tribunais do trabalho 257,
- Tribunal de Justiça da EU 325, 327, 342, 353
- Tribunal Europeu de Contas 325, 328, 337
- Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL 356, 357
- U**
- UE política de pesquisa e tecnologia 341
- UE sistema educacional 341

**Índice analítico**

União aduaneira 321, 330, 354  
União das Nações Sul-Americanas 359  
União económica 321, 323, 324, 332, 351  
União europeia 21, 114, 180, 294, 320, 322,  
323, 324-329, 332, 342, 355, 359, 361,  
366, 370  
União Monetária 114, 146, 321  
União Monetária Europeia 148, 306, 332  
Uso dos recursos naturais 287, 290  
Utilitarismo 30

**V**

Valor Bruto da Produção 49  
Valor capitalizado 99  
Variações do preço 69  
Vantagens comparativas 94, 301  
Visão do homem 80

**Z**

Zona de livre comércio 321, 346, 354, 365,  
366  
Zona Monetária 194, 197, 359



Este livro foi composto por Cacau Mendes em Minion Pro c.11/15 e impresso pela  
J. Sholna em papel pólen 90 g/m<sup>2</sup> para a Fundação Konrad Adenauer em setembro de 2012.

