

Capitalismo e Liberdade

Milton Friedman

Introdução

Há uma frase muito citada do discurso de posse do Presidente Kennedy: "Não pergunte o que sua pátria pode fazer por você - pergunte o que você pode fazer por sua pátria". Constitui uma clara indicação da atitude dos tempos que correm, que a controvérsia sobre esta frase se tenha focalizado sobre sua origem, e não sobre seu conteúdo. Nenhuma das duas metades da declaração expressa uma relação entre cidadãos e seu governo que seja digna dos ideais de homens livres numa sociedade livre. A frase paternalista "o que sua pátria pode fazer por você" implica que o governo é o protetor, e o cidadão, o tutelado - uma visão que contraria a crença do homem livre em sua própria responsabilidade com relação a seu próprio destino. A frase organicista "o que você pode fazer por sua pátria" implica que o governo é o senhor ou a deidade, e o cidadão, o servo ou o adorador. Para o homem livre, a pátria é o conjunto de indivíduos que a compõem, e não algo acima e além deles. O indivíduo tem orgulho de sua herança comum e mantém lealdade a uma tradição comum. Mas considera o governo como um meio, um instrumento - nem um distribuidor de favores e doações nem um senhor ou um deus para ser cegamente servido e idolatrado. Não reconhece qualquer objetivo nacional senão o conjunto de objetivos a que os cidadãos servem separadamente. Não reconhece nenhum propósito nacional a não ser o conjunto de propósitos pêlos quais os cidadãos lutam separadamente.

O homem livre não perguntará o que sua pátria pode fazer por ele ou o que pode ele fazer por sua pátria. Perguntará de preferência: "o que eu e meus compatriotas podemos fazer por meio do governo" para ajudar cada um de nós a tomar suas responsabilidades, a alcançar nossos propósitos e objetivos diversos e, acima de tudo, a proteger nossa liberdade? E acrescentará outra pergunta a esta: "o que devemos fazer para impedir que o governo, que criamos, se torne um Frankenstein e venha a destruir justamente a liberdade para cuja proteção nós o estabelecemos?" A liberdade é uma planta rara e delicada. Nossas próprias observações indicam, e a história confirma, que a grande ameaça à liberdade está constituída pela concentração do poder. O governo é necessário para preservar nossa liberdade, é um instrumento por meio do qual podemos exercer nossa liberdade; entretanto, pelo fato de concentrar poder em mãos políticas, ele é também uma ameaça à liberdade. Mesmo se os homens que controlam esse poder estejam, inicialmente, repletos de boa vontade e mesmo que não venham a ser corrompidos pelo poder, este formará e atrairá homens de tipos diferentes.

Como nos podemos beneficiar das vantagens de ter um governo e, ao mesmo tempo, evitar a ameaça à liberdade? Dois grandes princípios apresentados em nossa Constituição nos dão a resposta que foi capaz de preservar nossa liberdade até agora - embora tenham sido violados, repetidamente na prática, enquanto proclamados como preceitos.

Primeiro, o objetivo do governo deve ser limitado. Sua principal função deve ser a de proteger nossa liberdade contra os inimigos externos e contra nossos próprios compatriotas; preservar a lei e a ordem; reforçar os contratos privados; promover mercados competitivos. Além desta função principal, o governo pode, algumas vezes, nos levar a fazer em conjunto o que seria mais difícil ou dispendioso fazer separadamente. Entretanto, qualquer ação do governo nesse sentido representa um perigo. Nós não devemos nem podemos evitar usar o governo nesse sentido. Mas é preciso que exista uma boa e clara quantidade de vantagens, antes que o façamos. E contando principalmente com a cooperação voluntária e a empresa privada, tanto nas atividades econômicas quanto em outras, que podemos constituir o setor privado em limite para o poder do governo e uma proteção efetiva à nossa liberdade de palavra, de religião e de pensamento.

O segundo grande princípio reza que o poder do governo deve ser distribuído. Se

o governo deve exercer poder, é melhor que seja no condado do que no estado; e melhor no estado do que em Washington. Se eu não gostar do que a minha comunidade faz em termos de organização escolar ou habitacional, posso mudar para outra e, embora muito poucos possam tomar esta iniciativa, a possibilidade como tal já constitui um controle. Se não gostar do que faz o meu estado, posso mudar-me para outro. Se não gostar do que Washington impõe, tenho muito poucas alternativas neste mundo de nações ciumentas.

A grande dificuldade de evitar o fortalecimento do Governo Federal é, sem dúvida alguma, a atração da centralização para muitos de seus proponentes. Isto lhes permitirá, acham eles, legislar de modo mais efetivo determinados programas que - é assim que imaginam - são do interesse do público, quer se trate de transferência da renda do rico para o pobre ou de objetivos privados para os governamentais. Eles têm razão num sentido. Mas a moeda tem duas faces. O poder para fazer coisas certas é também poder para fazer coisas erradas; os que controlam o poder hoje podem não

ser os mesmos de amanhã; e, ainda mais importante, o que um indivíduo considera bom pode ser considerado mau por outro. A grande tragédia do entusiasmo pela centralização, bem como do entusiasmo pela expansão dos objetivos do governo em geral, é que envolve homens de boa vontade que serão os primeiros a sofrer suas conseqüências negativas.

A preservação da liberdade é a principal razão para a limitação e descentralização do poder do governo. Mas há também uma razão construtiva. Os grandes avanços da civilização - quer na arquitetura ou na pintura, quer na ciência ou na literatura, quer na indústria ou na agricultura - nunca vieram de governos centralizados. Colombo não resolveu tentar uma nova rota para a China em conseqüência de uma resolução da maioria de um parlamento, embora tenha sido financiado em parte por um monarca absoluto. Newton e Leibniz; Einstein e Bohr; Shakespeare, Milton e Pasternak; Whitney, McCornick, Edison e Ford; Jane Adams, Florence Nightingale e Albert Schweitzer; nenhum deles abriu novas fronteiras para o conhecimento ou a compreensão humana, na literatura, na técnica, no cuidado com o sofrimento humano, em resposta a diretivas governamentais. Seus feitos constituíram o produto de seu gênio individual, de um ponto de vista minoritário corajosamente mantido, de um clima social que permitia a variedade e a diversidade.

O governo não poderá jamais imitar a variedade e a diversidade da ação humana. A qualquer momento, por meio da imposição de padrões uniformes de habitação, nutrição ou vestuário, o governo poderá sem dúvida alguma melhorar o nível de vida de muitos indivíduos; por meio da imposição de padrões uniformes de organização escolar, construção de estradas ou assistência sanitária, o governo central poderá sem dúvida alguma melhorar o nível de desempenho em inúmeras áreas locais, e, talvez, na maior parte das comunidades. Mas, durante o processo, o governo substituirá progresso por estagnação e colocará a mediocridade uniforme em lugar da variedade essencial para a experimentação que pode trazer os atrasados do amanhã por cima da média de hoje.

Este livro discute algumas dessas importantes questões. Seu tema principal é o papel do capitalismo competitivo - a organização da maior parte da atividade econômica por meio da empresa privada operando num mercado livre - como um sistema de liberdade econômica e condição necessária à liberdade política. Seu tema secundário é o papel que o governo deve desempenhar numa sociedade dedicada à liberdade e contando principal mente com o mercado para organizar sua atividade econômica.

Os primeiros dois capítulos tratam dessas questões de modo abstrato, mais em termos de princípio do que de aplicações concretas. Os capítulos seguintes aplicam esses princípios a um bom número de problemas particulares.

Uma discussão abstrata pode às vezes ser completa e exaustiva, mas este ideal não foi de forma alguma alcançado nos dois primeiros capítulos que se seguem. Também a aplicação dos princípios não é completa. Cada dia traz novos problemas e circunstâncias novas. É por isso que o papel do Estado não pode ser nunca estabelecido de uma vez por todas em termos de funções específicas. É também por isso que devemos reexaminar de tempos em tempos o significado do que consideramos princípios inalteráveis para os problemas do momento. Como produto

secundário do exame, teremos uma retestagem dos princípios e uma melhor compreensão dos mesmos.

É extremamente conveniente dispor de uma legenda para os pontos de vista econômicos e políticos elaborados neste livro. O nome correto e próprio é liberalismo. Infelizmente, "como um supremo, embora involuntário^ cumprimento, os inimigos do sistema privado acharam conveniente apropriar-se de tal termo".¹ Assim sendo, liberalismo tem, nos Estados Unidos, um significado muito diferente do que tinha no século XIX, ou tem atualmente na maior parte do continente europeu.

Ao desenvolver-se em fins do século XVIII e princípios do século XIX, o movimento intelectual que tomou o nome de liberalismo enfatizava a liberdade como o objetivo último e o indivíduo como a entidade principal da sociedade. O movimento apoiou o laissez-faire internamente como uma forma de reduzir o papel do Estado nos assuntos econômicos ampliando assim o papel do indivíduo; e apoiou o mercado livre no exterior como um modo de unir as nações do mundo pacífica e democraticamente. No terreno político, apoiou o desenvolvimento do governo representativo e das instituições parlamentares, a redução do poder arbitrário do Estado e a proteção das liberdades civis dos indivíduos.

A partir do fim do século XIX e, especialmente, depois de 1930, nos Estados Unidos, o termo liberalismo passou a ser associado a pontos de vista bem diferentes, especialmente em termos de política econômica. Passou, assim, a ser associado à predisposição de contar, principalmente, com o Estado - em vez de contar com providências privadas voluntárias - para alcançar objetivos considerados desejáveis. As palavras-chave eram agora bem-estar e igualdade, em vez de liberdade. O liberal do século XIX considerava a extensão da liberdade como o meio mais efetivo de promover o bem-estar e a igualdade; o liberal do século XX considera o bem-estar e a igualdade ou como pré-requisitos ou como alternativas para a liberdade. Em nome do bem-estar e da igualdade, o liberal do século XX acabou por favorecer o renascimento das mesmas políticas de intervenção estatal e paternalismo contra as quais tinha lutado o liberalismo clássico. No momento exato em que faz recuar o relógio para o mercantilismo do século XVII, acusa os verdadeiros liberais de serem reacionários.

A mudança no significado do termo liberalismo é ainda mais impressionante em assuntos econômicos do que em políticos. O liberal do século XX, da mesma forma que o do século XIX, é partidário das instituições parlamentares, do governo representativo, dos direitos civis, e assim por diante. Entretanto, mesmo no terreno político, há uma diferença notável. Defensor da liberdade e, por isso mesmo, temeroso do poder centralizado, que em mãos do governo ou particulares, o liberal do século XIX era favorável à descentralização política. Comprometido com a ação e confiando na ineficiência do poder enquanto estiver nas mãos de um governo ostensivamente controlado pelo eleitorado, o liberal do século XX é favorável a governos centralizados. Ele decidirá qualquer questão a respeito de onde deverá residir o poder - a favor do Estado em lugar da cidade, do Governo Federal em lugar do Estadual e de uma organização mundial em lugar um governo nacional.

Devido à corrupção do termo liberalismo, os pontos de vista que eram por ele representados anteriormente são agora considerados freqüentemente conservadorismo. Mas não se trata aqui de uma alternativa satisfatória. O liberal do século XIX era um radical - no sentido etimológico de ir às raízes das questões, e no sentido político de ser favorável a alterações profundas nas instituições sociais. Assim, pois, deve ser o seu herdeiro moderno. Além disso, na prática, o termo conservadorismo acabou por designar um número tão grande de pontos de vista - e pontos de vista tão incompatíveis um com o outro - que, muito provavelmente, acabaremos por assistir ao nascimento de designações do tipo liberal-conservadorismo e aristocrático-conservadorismo.

Devido em parte à minha relutância em ceder o termo aos proponentes de medidas que destruiriam a liberdade e, em parte, porque não fui capaz de encontrar uma alternativa melhor, tentarei solucionar essas dificuldades usando o termo liberalismo em seu sentido original - como o de do trinas que dizem respeito ao homem livre.

Relação Entre Liberdade Econômica e Liberdade Política

Geralmente se acredita que política e economia constituem territórios separados, apresentando pouquíssimas inter-relações; que a liberdade individual é um problema político e o bem-estar material, um problema econômico; e que qualquer tipo de organização política pode ser combinado com qualquer tipo de organização econômica. A mais importante manifestação contemporânea desta idéia está refletida no conceito de "socialismo democrático", quando então se condenam as restrições à liberdade individual impostas pelo "socialismo totalitário" na Rússia e se considera possível adotar as características essenciais da organização econômica russa e, ao mesmo tempo, garantir a liberdade individual por meio de determinada organização política. A tese deste capítulo é que um tal ponto de vista é puramente ilusório; que existe uma relação íntima entre economia e política; que somente determinadas combinações de organizações econômicas e políticas são possíveis; e que, em particular, uma sociedade socialista não pode também ser democrática, no sentido de garantir a liberdade individual.

A organização econômica desempenha um papel duplo na promoção de uma sociedade livre. De um lado, a liberdade econômica é parte da liberdade entendida em sentido mais amplo e, portanto, um fim em si própria. Em segundo lugar, a liberdade econômica é também um instrumento indispensável para a obtenção da liberdade política.

O primeiro desses papéis da liberdade econômica merece ênfase especial porque os intelectuais em geral têm um forte preconceito contra a consideração desse aspecto como importante. Têm a tendência de mostrar desprezo por tudo o que diz respeito ao aspecto material da vida e a considerar a sua própria busca de supostos valores mais altos como se processando um plano diferente e merecendo atenção especial. Para a maior parte dos cidadãos do país, entretanto, ou talvez até mesmo para os intelectuais, a importância direta da liberdade econômica é pelo menos comparável em

sua significação à importância indireta da liberdade econômica como instrumento de obtenção da liberdade política.

Os cidadãos da Grã-Bretanha, que, após a Segunda Guerra Mundial, não tiveram permissão de passar férias nos Estados Unidos devido ao controle do câmbio, estavam sendo privados de uma liberdade essencial. O mesmo acontecia com os cidadãos dos Estados Unidos a quem se negava o direito de passar férias na União Soviética devido a seus pontos de vista políticos. A primeira era ostensivamente uma limitação econômica da liberdade e a segunda, uma limitação política, mas não há diferença essencial entre as duas.

O cidadão dos Estados Unidos que é obrigado por lei a reservar cerca de dez por cento de sua renda à compra de um determinado contrato de aposentadoria, administrado pelo governo, está sendo privado de uma parte correspondente de sua liberdade pessoal. Como essa privação pode ser poderosa e assemelhar-se à privação de liberdade religiosa, que todos considerariam como "civil" ou "política" em vez de "econômica", está dramaticamente ilustrado num episódio que envolveu um grupo de agricultores da seita Amish. Baseado em determinados princípios, esse grupo considerou os programas federais compulsórios de aposentadoria uma infração à sua liberdade individual e recusou-se a pagar as contribuições e a receber os benefícios. Em consequência, parte de seu rebanho foi vendido em leilão a fim de cobrir o pagamento das taxas de seguro social. É verdade que o número de cidadãos que consideram o seguro compulsório para a velhice como um ataque à sua liberdade pessoal deve ser pequeno, mas quem acredita em liberdade não se perde nesse tipo de contas.

Um cidadão dos Estados Unidos que, em virtude de leis vigentes em diversos estados, não tem a liberdade de dedicar-se à profissão que deseja, a não ser que obtenha uma licença conveniente, está, do mesmo modo, privado de uma parte essencial de sua liberdade. E o mesmo acontece com o homem que gostaria de trocar parte de suas mercadorias com um suíço por, digamos, um relógio, mas não pode fazê-lo devido à existência de uma cota. E o mesmo acontece com aquele sujeito da Califórnia que foi mandado para a cadeia por vender Alka-Seltzer a um preço inferior ao estabelecido pelo fabricante, sob as chamadas leis do "mercado

livre". E o mesmo acontece com o fazendeiro que não pode cultivar a quantidade de cereais que deseja. E evidente que a liberdade econômica, nela própria e por si própria, é uma parte extremamente importante da liberdade total.

Vista como um meio para a obtenção da liberdade política, a organização econômica é importante devido ao seu efeito na concentração ou dispersão do poder. O tipo de organização econômica que promove direta-mente a liberdade econômica, isto é, o capitalismo competitivo, também promove a liberdade política porque separa o poder econômico do poder político e, desse modo, permite que um controle o outro.

A evidência histórica fala de modo unânime da relação existente entre liberdade política e mercado livre. Não conheço nenhum exemplo de uma sociedade que apresentasse grande liberdade política e que também não tivesse usado algo comparável com um mercado livre para organizar a maior parte da atividade econômica.

Pelo fato de vivermos numa sociedade em grande parte livre, temos a tendência de esquecer como é limitado o período de tempo e a parte do globo em que tenha existido algo parecido com liberdade política: o estado típico da humanidade é a tirania, a servidão e a miséria. O século XIX e o início do século XX no mundo ocidental aparecem como exceções notáveis da linha geral de desenvolvimento histórico. A liberdade política nesse caso sempre acompanhou o mercado livre e o desenvolvimento de instituições capitalistas. O mesmo aconteceu com a liberdade política na idade de ouro da Grécia e nos primeiros tempos da era romana.

A História somente sugere que o capitalismo é uma condição necessária para a liberdade política, mas, evidentemente, não é uma condição suficiente. A Itália fascista e a Espanha fascista, a Alemanha em diversas ocasiões nos últimos setenta anos, o Japão antes da Primeira e da Segunda Guerra Mundial e a Rússia czarista nas décadas anteriores à Primeira Guerra Mundial, constituem claramente sociedades que não podem, de modo algum, ser consideradas como politicamente livres. Entretanto, em cada uma delas, a empresa privada era a forma dominante da organização econômica. É, portanto, claramente possível haver uma organização econômica fundamentalmente capitalista e uma organização política que não seja livre.

Mesmo nessas sociedades, os cidadãos tinham uma cota de liberdade maior que a dos cidadãos dos modernos Estados totalitários como a Rússia ou a Alemanha nazista, nos quais o totalitarismo econômico aparece combinado com o totalitarismo político. Mesmo na Rússia czarista, era possível para alguns cidadãos, sob determinadas circunstâncias, mudar de emprego sem ter que solicitar permissão a uma autoridade política, porque o capitalismo e a existência da propriedade privada permitiam algum controle sobre o poder centralizado do Estado.

A relação entre liberdade política e econômica é complexa e de modo algum unilateral. No início do século XIX, Bentham e os filósofos radicais estavam inclinados a considerar a liberdade política como um instrumento para a obtenção da liberdade econômica. Achavam que as massas estavam sendo massacradas pelas restrições impostas e que se a reforma política concedesse o direito de voto à maior parte do povo, este votaria no que fosse bom para ele - o que significava votar no *laissez-faire*. Não se pode dizer que estivessem enganados. Houve um bom volume de reformas políticas acompanhadas por reformas econômicas no sentido do *laissez-faire*. ' Enorme desenvolvimento no bem-estar das massas seguiu esta alteração na organização econômica.

O triunfo do liberalismo de Bentham no século XIX na Inglaterra foi seguido por uma reação que levou a uma crescente intervenção do governo nos assuntos econômicos. Essa tendência para o coletivismo foi grandemente acelerada, tanto na Inglaterra como em outros lugares, pelas duas guerras mundiais. O bem-estar, em vez da liberdade, tornou-se a nota dominante nos países democráticos. Reconhecendo a ameaça implícita ao individualismo, os descendentes intelectuais dos filósofos radicais - Dicey, Mises, Hayek e Simons, para mencionar somente alguns - temeram que o movimento continuado em direção ao controle centralizado da atividade econômica se constituiria no *The Road to Serfdom*, como Hayek intitulou sua penetrante análise do processo. Sua ênfase foi colocada na liberdade econômica como instrumento de obtenção da liberdade política.

Os acontecimentos posteriores à Segunda Guerra Mundial revelaram, ainda, uma relação diferente entre a liberdade econômica e a política. O planejamento econômico coletivista interferia de fato com a liberdade individual. Contudo, em alguns países pelo menos, o resultado não foi a eliminação da liberdade política,

mas o abandono da política econômica. Outra vez a Inglaterra deu o exemplo mais notável. O ponto crítico foi sem dúvida o "controle das ocupações" que o Partido Trabalhista achou necessário impor de modo a poder desenvolver sua política econômica. Posta em vigência e realmente aplicada, a lei envolveria a distribuição centralizada dos indivíduos para determinadas ocupações. Tal fato entrava em conflito tão agudo com a liberdade pessoal que a lei só foi usada em número pequeno de casos e depois revogada após curto período de vigência. A revogação motivou mudanças amplas na política econômica, marcada por uma diminuição de ênfase nos "planos" e "programas" centralizados, pela eliminação de inúmeros controles e por uma importância crescente do mercado privado. Uma alteração semelhante na política ocorreu em outros países democráticos.

A explicação mais simples para tais alterações na política reside no sucesso limitado do planejamento central ou sua incapacidade de alcançar os objetivos estabelecidos. Entretanto, esse fracasso pode ser atribuído, pelo menos em certa medida, às implicações políticas do planejamento central e à inconveniência de seguir sua lógica até o fim - uma vez que fazer isso levaria a destruir direitos privados altamente valorizados. É possível também que essa mudança seja somente uma interrupção temporária na tendência coletivista deste século. Mesmo assim, ilustra a relação estreita existente entre liberdade política e organização econômica.

A evidência histórica por si só nunca é completamente convincente. É possível que a expansão da liberdade e o desenvolvimento do capitalismo e das instituições mercantis tenham ocorrido juntos por mera coincidência. Por que deveria existir uma relação em tal fato? Quais são as conexões lógicas entre liberdade econômica e liberdade política? Ao discutir estas questões, consideraremos, inicialmente, o mercado como um componente direto da liberdade e depois a relação indireta entre organização do mercado e liberdade política. Como produto secundário, teremos o esquema da organização econômica ideal para uma sociedade livre.

Como liberais, consideramos a liberdade do indivíduo, ou talvez a família, como o objetivo último no julgamento das organizações sociais. A liberdade como valor nesse sentido está ligada às inter-relações de pessoas: não teria nenhum sentido para um Robinson Crusóé numa ilha deserta (sem o Sexta-Feira). Robinson Crusóé, em sua ilha, está submetido a "restrições", tem "poder" limitado e tem somente um número limitado de alternativas - mas não tem problemas de liberdade no sentido relevante para a nossa discussão. De modo semelhante, numa sociedade não há nada a que dizer sobre o que um indivíduo faz com sua liberdade: não se trata de uma ética geral. De fato, o objetivo mais importante dos liberais é deixar os problemas éticos a cargo do próprio indivíduo. Os problemas "éticos", realmente importantes, são os que um indivíduo enfrenta numa sociedade livre - o que deve ele fazer com sua liberdade. Existem, portanto, dois conjuntos de valores que o liberal enfatizará - os valores que são relevantes para as relações interpessoais, que constituem o contexto em que estabelece prioridade à liberdade; e os valores relevantes para o indivíduo no exercício de sua liberdade, que constituem o território da filosofia e da ética individual.

O liberal concebe os homens como seres imperfeitos. Considera o problema da organização social tanto um problema negativo de impedir pessoas "más" de fazerem coisas más como o de permitir a pessoas "boas" fazerem coisas boas. E. é óbvio, pessoas "boas" e "más" podem ser as mesmas pessoas, dependendo de quem as julgar.

O problema básico da organização social consiste em descobrir como coordenar as atividades econômicas de um grande número de pessoas, Mesmo em sociedades relativamente atrasadas, são necessárias a divisão do trabalho e a especialização de funções para fazer uso efetivo dos recursos disponíveis. Em sociedades adiantadas, a necessidade de coordenação, para usar de maneira totalmente conveniente as oportunidades oferecidas pela ciência e tecnologia modernas, é muito maior. Literalmente, milhões de pessoas estão envolvidas em fornecer diariamente um ao outro o pão necessário - além dos automóveis. O desafio para o que acredita na liberdade consiste em conciliar essa ampla

interdependência com a liberdade individual.

Fundamentalmente, só há dois meios de coordenar as atividades econômicas de milhões. Um é a direção central utilizando a coerção - a técnica do Exército e do Estado totalitário moderno O outr^ > a cooperação voluntária dos indivíduos - a técnica do mercado

A possibilidade da coordenação, por meio de ação voluntária está baseada na proposição elementar de que ambas as partes de uma transação econômica se beneficiam dela, desde que a transação seja bilateralmente organizada e voluntária.

A troca pode, portanto, tornar possível a coordenação sem a coerção. Um modelo funcional de uma sociedade organizada sobre uma base de troca voluntária é a economia livre da empresa privada - que denominamos, até aqui, de capitalismo competitivo.

Em sua forma mais simples, tal sociedade consiste num certo número de famílias independentes - por assim dizer, uma coleção de Robinson Crusoes. Cada família usa os recursos que controla para produzir mercadorias e serviços, que são trocados por bens e serviços produzidos por outras famílias, na base de termos mutuamente convenientes para as duas partes. Cada família está, portanto, em condições de satisfazer suas necessidades, indiretamente, produzindo bens e serviços para outras, em vez de direta-mente - pela produção de bens para seu uso imediato. O incentivo para a adoção desse caminho indireto é, sem dúvida, a produção aumentada pela divisão do trabalho e pela especialização das funções. Uma vez que a família tem sempre a alternativa de produzir diretamente para seu consumo, não precisa participar de uma troca, a não ser que lhe seja conveniente.

Portanto, nenhuma troca terá lugar a não ser que ambas as partes, realmente, se beneficiem dela. A cooperação é, pois, obtida sem a coerção.,

A especialização de funções e a divisão do trabalho não se desenvolveriam tanto se a unidade de produção fosse a família. Numa sociedade moderna, avançamos bem mais. Existem organizações que funcionam como intermediárias entre indivíduos, em sua capacidade de fornecedores de serviços e compradores de bens. De modo semelhante, a especialização de funções e a divisão do trabalho não poderiam desenvolver-se muito se tivéssemos que continuar contando com a troca de produto por produto. Em consequência, o dinheiro foi introduzido como modo de facilitar as trocas e permitir operações de compra e venda, separadas em duas partes.

A despeito do papel importante das empresas e do dinheiro na nossa economia atual, e a despeito dos problemas numerosos e complexos que levantaram, a característica central da técnica de mercado para obter a cooperação está completamente representada na simples economia de troca, que não contém nem empresas nem dinheiro. Tanto no modelo simples, quanto na economia mais complexa com empresas e uso de dinheiro, a cooperação é estritamente individual e voluntária, desde que: a) as empresas sejam privadas, de modo que as partes contratantes sejam sempre, em última análise, indivíduos; b) os indivíduos sejam, efetivamente, livres para participar ou não de trocas específicas, de modo que todas as transações possam ser realmente voluntárias.

É muito mais fácil estabelecer tais condições em termos gerais do que analisá-las

em detalhes, ou especificar precisamente as organizações institucionais mais capazes de nos levarem a elas. De fato, boa parte da literatura econômica técnica está dedicada a essas questões. O requisito básico é a

manutenção da lei e da ordem para evitar a coerção física de um indivíduo por outro e para reforçar contratos voluntariamente estabelecidos, dando assim base ao conceito de "privado". Além deste, talvez o problema mais difícil seja o que diz respeito ao monopólio - que inibe a liberdade efetiva retirando dos indivíduos as alternativas com relação a uma determinada troca - e aos efeitos laterais - e feitos em terceiros, pelos quais não é possível creditá-los ou debitá-los. Esses problemas serão discutidos mais detalhadamente no próximo capítulo.

Enquanto a liberdade efetiva de troca for mantida, a característica central da

organização de mercado da atividade econômica é a de impedir que uma pessoa interfira com a outra no que diz respeito à maior parte de suas atividades. O consumidor é protegido da coerção do vendedor devido à presença de outros vendedores com quem pode negociar. O vendedor é protegido da coerção do consumidor devido à existência de outros consumidores a quem pode vender. O empregado é protegido da coerção do empregador devido aos outros empregadores para quem pode trabalhar, e assim por diante. E o mercado faz isto, impessoalmente, e sem nenhuma autoridade centralizada.

De fato, uma objeção importante levantada contra a economia livre consiste precisamente no fato de que ela desempenha essa tarefa muito bem. Ela dá às pessoas o que elas querem e não o que um grupo particular acha que devem querer. Subjacente à maior parte dos argumentos contra o mercado livre está a ausência da crença na liberdade como tal.

A existência de um mercado livre não elimina, evidentemente, a necessidade de um governo. Ao contrário, um governo é essencial para a determinação das "regras do jogo" e um árbitro para interpretar e pôr em vigor as regras estabelecidas. O que o mercado faz é reduzir sensivelmente o número de questões que devem ser decididas por meios políticos - e, por isso, minimizar a extensão em que o governo tem que participar diretamente do jogo. O aspecto característico da ação política é o de exigir ou reforçar uma conformidade substancial. A grande vantagem do mercado, de outro lado, é a de permitir uma grande diversidade, significando, em termos políticos, um sistema de representação proporcional. Cada homem pode votar pela cor da gravata que deseja e a obtém; ele não precisa ver que cor a maioria deseja e então, se fizer parte da minoria, submeter-se.

É a essa característica que nos referimos quando dissemos que o mercado garante liberdade econômica. Mas tal característica também tem implicações que vão além das estritamente econômicas. Liberdade política significa ausência de coerção sobre um homem por parte de seus semelhantes. A ameaça fundamental à liberdade consiste no poder de coagir, esteja ele nas mãos de um monarca, de um ditador, de uma oligarquia ou de uma maioria momentânea. A preservação da liberdade requer a maior eliminação possível de tal concentração de poder e a dispersão e distribuição de todo o poder que não puder ser eliminado - um sistema de controle e equilí-

24 brio. Removendo a organização da atividade econômica do controle da autoridade política, o mercado elimina essa fonte de poder coercitivo. Permite, assim, que a força econômica se constitua num controle do poder político, então num reforço.

O poder econômico pode ser amplamente dispersado. Não há leis de conservação que forcem o crescimento de novos centros de poder econômico às custas dos centros já existentes. O poder político, de outro lado, é mais difícil de descentralizar.

Podem existir numerosos pequenos governos independentes. Mas é muito mais difícil manter numerosos pequenos centros equípotentes de poder político, num só grande governo, do que ter numerosos centros de poder econômico numa única grande economia. Podem existir inúmeros milionários numa grande economia. Mas pode haver mais do que um líder, realmente importante, uma pessoa em quem as energias e entusiasmos de seus concidadãos se tenham concentrado? Se o governo central ganhar poder, será provavelmente às custas dos governos locais. Parece haver algo parecido com um total fixo de poder político a ser distribuído. Em conseqüência, se o poder econômico é adicionado ao poder político, a concentração se torna praticamente inevitável. De outro lado, se o poder econômico for mantido separado do poder político, portanto, em outras mãos, ele poderá servir como controle e defesa contra o poder político.

A força desse argumento abstrato pode talvez ser mais bem demonstrada com um exemplo. Consideremos primeiramente um exemplo hipotético que poderá ajudar a esclarecer os princípios envolvidos, e em seguida examinaremos exemplos concretos da experiência recente que ilustram o modo como o mercado trabalha para preservar a liberdade política.

Uma das características de uma sociedade livre é certamente a liberdade dos indivíduos de desejar e propor abertamente uma mudança radical na estrutura da sociedade - desde que tal empresa se adstrinja à persuasão e não inclua a força ou outra forma de coerção. Constitui uma indicação da liberdade política de uma

sociedade capitalista que seus membros possam abertamente propor e trabalhar pelo socialismo. Do mesmo modo, a liberdade política numa sociedade socialista exige que seus membros possam propor a introdução do capitalismo. Como poderia a liberdade de propor o capitalismo ser preservada e protegida numa sociedade socialista?

Para que os homens possam propor qualquer coisa, é preciso, em primeiro lugar, que estejam em condições de ganhar a vida. Isto já levanta um problema numa sociedade socialista, pois todos os empregos estão sob o controle direto das autoridades políticas. Seria necessário, no caso, uma grande dose de abnegação - cuja dificuldade já foi sentida nos Estados Unidos, após a Segunda Guerra Mundial, com o problema de "segurança" com relação aos funcionários federais - para que um governo socialista permita que seus empregados proponham políticas diretamente contrárias à doutrina oficial.

Mas suponhamos que tal atitude abnegada seja realmente adotada. Para que a proposição da causa do capitalismo possa ter algum significado, os proponentes devem estar em condições de financiar essa causa - organizar comícios públicos, publicar panfletos, usar o rádio, editar jornais e revistas, e assim por diante. Como poderiam eles levantar tais fundos? Pode ser que existam - e muito provavelmente existem - alguns homens na sociedade socialista com grandes rendas, talvez mesmo somas de capital consideráveis sob a forma de bônus governamentais, mas teriam que ser necessariamente funcionários públicos de alto nível. É possível imaginar um funcionário público socialista de nível baixo propondo o capitalismo e, ao mesmo tempo, sendo capaz de manter seu emprego. Mas é bastante difícil imaginar um alto funcionário socialista financiando tais atividades "subversivas".

A única maneira de obter fundos seria levantá-los por meio de pequenas doações de funcionários de categorias mais baixas. Não se trata, porém, de uma solução verdadeira. Para obter essas contribuições, seria necessário que já existisse bom número de pessoas convencidas - e o problema consiste, no caso, em descobrir como iniciar e financiar uma campanha para obter adeptos. Os movimentos radicais nas sociedades capitalistas nunca foram financiados desse modo. Foram basicamente apoiados por alguns poucos indivíduos ricos que se tornaram adeptos de tais idéias - Frederick Vanderbilt Field ou Anita McCormick Blaine ou Corliss Lamont, para citar alguns nomes mais recentes, ou Friedrich Engels, voltando mais atrás. Trata-se aqui do papel da desigualdade econômica na preservação da liberdade política, que é raramente percebido - o papel do senhor.

Numa sociedade capitalista, é necessário convencer apenas algumas poucas pessoas ricas a obter fundos para o lançamento de uma ideia por mais estranha que seja. e há inúmeras pessoas desse tipo, inúmeras fontes independentes de apoio. E, de fato, não é nem mesmo necessário persuadir pessoas ou instituições financeiras com fundos disponíveis da validade das idéias a serem propagadas. Bastará persuadi-los de que a propagação será financeiramente conveniente, que o jornal, a revista, o livro ou outro qualquer empreendimento será lucrativo. O editor competitivo, por exemplo, não se pode permitir publicar apenas obras com que concorda pessoalmente, pois a garantia de sua empresa é a de que o mercado seja bastante amplo para fornecer-lhe um retorno satisfatório sobre o investimento.

Desse modo, o mercado rompe o círculo vicioso e torna finalmente possível financiar tais empreendimentos por meio de pequenas contribuições de muitas pessoas sem ter que persuadi-las primeiro. Não existe tal possibilidade na sociedade socialista; existe somente o Estado todo-poderoso.

Vamos dar asas à imaginação e supor que um governo socialista esteja cômico desse problema e seja formado por pessoas desejosas de preservar a liberdade. Poderia ele fornecer os fundos? Talvez, mas é difícil imaginar

26 como. Poderia estabelecer uma agência para subvencionar propaganda subversiva.

Mas como poderia ele escolher a quem financiar? Se fornecer fundos a todos os que os solicitarem, ficará em pouco tempo sem nenhuma verba, pois o socialismo não poderá eliminar a lei econômica elementar de que um preço suficientemente alto tem como resultado um fornecimento amplo. Basta tornar a proposição de causas radicais suficientemente remunerativa, e a oferta de defensores se tornará ilimitada.

De outro lado, a liberdade de propor causas impopulares não exige que tal proposição se dê sem nenhum custo. Muito pelo contrário, nenhuma sociedade poderá permanecer estável se a proposição de mudanças radicais for isenta de custos, muito menos se subsidiada. É perfeitamente válido que os homens façam sacrifícios para propor causas nas quais acreditam fervorosamente. De fato, é importante preservar a liberdade somente para as pessoas dispostas a praticar a abnegação, pois, de outra forma, a liberdade degenera em licenciosidade e irresponsabilidade. O essencial é que o custo de propor causas impopulares seja tolerável e não proibitivo.

Mas ainda não chegamos ao ponto. Numa sociedade de mercado livre, é suficiente ter fundos. Os fornecedores de papel estão dispostos a fornecer material tanto ao Daily Worker quanto ao Wall Street Journal, ^uma sociedade socialista, não seria suficiente ter os fundos. O hipotético partidário do capitalismo teria que persuadir uma fábrica de papel do governo a vender-lhe o material; uma editora do governo a imprimir para ele; o serviço de correios do governo a distribuir seus panfletos; uma agência do governo a lhe alugar uma sala para reuniões e conferências.

Talvez haja algum meio de resolver todos esses problemas e preservar a liberdade numa sociedade socialista. Não se pode, evidentemente, dizer que é inteiramente impossível. Fica claro, entretanto, que existem dificuldades reais para o estabelecimento de instituições, que possam efetivamente preservar a possibilidade de dissentir. Até onde estou informado, nenhuma das pessoas partidárias do socialismo e também partidárias da liberdade enfrentaram tal questão ou tentaram dar um primeiro passo para o desenvolvimento da organização de instituições que permitam a existência da liberdade, sob o regime socialista. Ao contrário disso, fica bem claro como uma sociedade capitalista de mercado livre preserva a liberdade.

Um exemplo prático notável desses princípios abstratos pode ser encontrado na experiência de Winston Churchill. De 1933 até às vésperas da Segunda Guerra Mundial, não se permitiu a Churchill falar na rádio inglesa. que era um monopólio do governo administrado pela British Broadcasting Corporation (BBC). Tratava-se de importante cidadão do país, membro do parlamento, antigo ministro do gabinete, um homem que estava, desesperadamente, tentando de todos os modos possíveis persuadir seus concidadãos a tomar providências a respeito da ameaça representada pela Alemanha de Hitler. Não lhe era permitido falar pelo rádio ao povo inglês, porque a BBC >ra monopólio do governo e sua posição era muito "controvertida".

Outro exemplo notável, relatado no número de 26 de janeiro de 191 do Time, refere-se ao problema da lista negra de Hollywood. Relata o Time:

"A noite de entrega do Oscar é o grande momento de Hollywood; mas. dois anos, o ritual sofreu um grande golpe. Quando foi anunciado o nome de Robert Rich como o responsável pelo roteiro de The Bmve One, ninguém levantou para encaminhar-se para o palco. Robert Rich era um pseudônimo que servia como máscara para um dos 150 escritores colocados pela indústria na lista negra desde 1947, como suspeitos de serem comunistas ou simpatizantes do comunismo. O caso foi particularmente embaraçante porque a Academia de Cinema havia barrado da competição do Oscar todos os comunistas e todos os que invocaram a 5.a Emenda. Na semana passada tanto a instrução para comunistas quanto o mistério da identidade de Rich foram súbita mente prescritos.

"Revelou-se que Rich não era outro senão Dalton (Johnny Cot His Gun Trumbo, um dos 'Dez de Hollywood', grupo de escritores que recusou testemunhar nas audiências de 1947 sobre comunismo na indústria cinematográfica. Disse o produtor Frank King, que insistira em afirmar que Robert Rich era um 'rapaz da Espanha barbudo': Temos a obrigação diante de nossos acionis-tas de comprar o melhor roteiro que pudermos. Trumbo nos trouxe The Bm-ve One e nós o compramos...'

"Foi, com efeito, o fim formal da lista negra em Hollywood. Para os escritores barrados, o fim informal já tinha vindo há muito tempo. Pelo menos 15% dos atuais filmes de Hollywood são escritos por membros da lista negra. Disse o produtor King: 'Há mais fantasmas em Hollywood do que em Forest Lawn. Todas as companhias da cidade usaram o trabalho de pessoas da lista negra. Somos,

simplesmente, os primeiros a confirmar o que todos sabem ".

Uma pessoa pode acreditar, como eu acredito, que o comunismo destruirá todas as nossas liberdades; uma pessoa pode opor-se a ele tão firmemente quanto possível e, no entanto, ao mesmo tempo, também acreditar que numa sociedade livre é intolerável que um homem seja impedido de dizer e fazer acordos voluntários com outros, acordos esses mutuamente atraentes, porque acredita no comunismo, ou está tratando de promovê-lo. Sua liberdade inclui sua liberdade de tentar promover o comunismo. E a liberdade também inclui, é claro, a liberdade de outros de não negociarem tais circunstâncias. A lista negra de Hollywood foi um ato contra a liberdade porque foi um acordo conspiratório que usou meios coercitivos para impedir trocas voluntárias. Não funcionou, justamente porque o mercado tornou caro demais para as pessoas preservarem a lista negra. A ênfase comercial, o fato de que as pessoas que dirigem empresas têm um incentivo para ganhar tanto dinheiro quanto possível, protegeu a liberdade dos indivíduos da lista negra, fornecendo-lhes uma forma alternativa de emprego e dando às pessoas um incentivo para empregá-las.

Se Hollywood e a indústria cinematográfica fossem empresas estatais ou se na Inglaterra se tratasse de emprego na British Broadcastina Cnmr>ra.

28 tion, é difícil crer que os Dez de Hollywood ou seus equivalentes tivessem encontrado emprego. Da mesma forma, é difícil crer que, naquelas circunstâncias, proponentes poderosos do individualismo e da empresa privada - ou mesmo proponentes poderosos de qualquer ponto de vista contrário ao status quo - pudessem encontrar emprego.

Outro exemplo do papel do mercado na preservação da liberdade política foi revelado em nossas experiências com o McCarthismo. Pondo inteiramente de lado as questões substantivas envolvidas e os méritos das acusações levantadas, que proteção têm os indivíduos e, especialmente, os funcionários do governo contra acusações irresponsáveis ou interrogatórios sobre assuntos que não podem revelar por uma questão de consciência? Eles invocam a 5.a Emenda; mas tal invocação seria uma trágica zombaria se não tivessem uma alternativa para o emprego do governo.

Sua proteção fundamental consistia na existência de uma economia privada de mercado na qual podiam ganhar a vida. Também neste caso, a proteção não é absoluta. Inúmeros empregadores em potencial podem, certa ou erradamente, não desejar contratar os perseguidos. É possível que haja um número de justificativas para os custos impostos a muitas das pessoas envolvidas do que para os custos, geralmente impostos, aos que propõem causas impopulares. Mas o ponto importante é que os custos eram limitados e não proibitivos - como teriam sido se o emprego estatal fosse o único à disposição.

É interessante notar que um contingente extremamente grande das pessoas envolvidas passou, aparentemente, para os setores mais competitivos da economia - comércio, agricultura, empresas de porte médio - onde se realiza mais de perto o ideal de mercado livre. Ninguém que compra pão sabe se o trigo usado foi cultivado por um comunista ou um republicano, por um constitucionalista ou um fascista ou, ainda, por um negro ou por um branco. Tal fato ilustra como um mercado impessoal separa as atividades econômicas dos pontos de vista políticos e protege os homens contra a discriminação com relação a suas atividades econômicas por motivos irrelevantes para a sua produtividade - quer estes motivos estejam associados às suas opiniões ou à cor da pele.

Como sugere esse exemplo, os grupos de nossa sociedade que têm mais razões para preservar e fortalecer o capitalismo competitivo são os minoritários - que podem mais facilmente tornar o objeto de desconfiança e hostilidade da maioria: os negros, os judeus, os estrangeiros, para mencionar somente os mais óbvios. Entretanto, e paradoxalmente, os inimigos do mercado livre - os socialistas e os comunistas - foram recrutados numa proporção bem grande nesses próprios grupos. Em vez de reconhecer que a existência do mercado os protegeu das atitudes de seus compatriotas, eles erradamente atribuem a discriminação ao mercado.

CAPÍTULO II

Papel do Governo numa Sociedade Livre

Uma objeção comum às sociedades totalitárias é a de que estas propuseram que o fim justifica os meios. Tomada literalmente, essa objeção parece ilógica. Se o fim não justificar os meios, quem o fará? Mas essa posta fácil não afasta a objeção, simplesmente mostra que a objeção está bem colocada. Negar que o fim justifica os meios significa afirmar, retamente, que o fim em questão não é o fim último, e que o fim utilizaria o uso dos meios adequados. Quer seja ou não desejável, qualquer fim só alcançável pelo uso de meios indevidos deve ceder o lugar para o mais básico de usar meios devidos.

Para o liberal, os meios apropriados são a discussão livre e a cooperação voluntária, o que implica considerar inadequada qualquer forma de coerção. O ideal é a unanimidade, entre indivíduos responsáveis, baseada na base de discussão livre e completa. Esta é outra maneira de expressar o objetivo da liberdade enfatizado no capítulo anterior.

Desse ponto de vista, o papel do mercado, como já ficou dito, é permitir unanimidade sem conformidade e ser um sistema de efetiva representação proporcional.

De outro lado, o aspecto característico da ação através de canais explicitamente políticos é o de tender a exigir ou representar uma conformidade substancial. A questão típica deve ser decidida meio de um "sim" ou um "não"; no máximo, pode ser fornecida a oportunidade para um número bem limitado de alternativas. Mesmo o uso de representação proporcional, em sua forma explicitamente política, não é esta conclusão. O número de grupos separados que podem de fato ser apresentados é enormemente limitado em comparação com a representação proporcional do mercado. Mais importante ainda, o fato de o produto ter que ser em geral uma coisa aplicável a todos os grupos, em vez de atos legislativos separados para cada "parte" representada, significa que a representação proporcional em sua versão política não só impede unanimidade sem conformidade como também tende à fragmentação e à ineficiência.

Por isso mesmo, destrói qualquer consenso sobre o qual a unanimidade com conformidade poderia basear-se.

Há, evidentemente, determinadas questões com relação às quais a representação proporcional efetiva é impossível. Eu não posso ter o total de defesa nacional que desejo e você ter um total diferente. Com respeito a tais assuntos indivisíveis, podemos discutir, argumentar e voltar. Mas, uma vez alcançada uma decisão, temos que nos conformar. É precisamente a existência destes assuntos indivisíveis - proteção do indivíduo e da nação - contra a coerção são claramente os mais básicos - que impede se possa contar, exclusivamente, com a ação individual através do mercado. Se tentamos que usar alguns de nossos recursos para estes assuntos indivisíveis, devemos utilizar os canais políticos para reconciliar as diferenças.

O uso dos canais políticos, embora inevitável, tende a exigir muito da cooperação social, essencial a toda sociedade estável. A exigência é menor se a concordância para a ação conjunta precisa ser alcançada somente para um número limitado de questões sobre as quais as pessoas de qualquer forma têm pontos de vista comuns. Qualquer aumento do número de questões, para as quais é necessária uma concordância explícita, sobrecarrega demais os fios delicados que mantêm uma sociedade coesa. Se chegar a questões nas quais os homens estão profundamente envolvidos, mas de pontos de vista diferentes, pode ocorrer o rompimento da sociedade. Diferenças fundamentais sobre valores básicos quase nunca, ou nunca mesmo, podem vir a ser resolvidas nas urnas; na verdade, só podem ser decididas, embora não resolvidas, por meio de um conflito. As guerras civis e religiosas da história constituem testemunhos sangrentos desse julgamento.

O uso amplo do mercado reduz a tensão aplicada sobre a intrincada rede social por tornar desnecessária a conformidade, com respeito a qualquer atividade que patrocinar. Quanto maior o âmbito de atividades cobertas pelo mercado, menor o número de questões para as quais serão requeridas decisões explicitamente políticas e, portanto, para as quais será necessário chegar a uma concordância. Como contrapartida, quanto menor o número de questões sobre as quais será necessária a concordância, tanto maior probabilidade de obter concordâncias e manter uma sociedade livre.

A unanimidade é, evidentemente, um ideal. Na prática, não nos podemos permitir nem o tempo, nem o esforço necessário a obter a unanimidade completa a respeito de cada questão. Devemos forçosamente aceitar um pouco menos. Somos, portanto, levados a aceitar a regra da maioria numa forma ou noutra como um expediente. A afirmativa de ser a regra da maioria um expediente, em vez de um princípio básico em si próprio, fica claramente demonstrada pelo fato de nossa disposição de recorrer a ela e a dimensão da maioria que estabelecemos depender da seriedade do assunto envolvido. Se a questão é de pequena importância e a minoria não se importar muito de ser derrotada, uma simples pluralidade será suficiente. De outro lado, se a minoria estiver muito envolvida na questão em foco,

mesmo uma maioria simples não será suficiente. Poucos concordariam em que um assunto como a liberdade de palavra, por exemplo, seja decidido por maioria simples. Nossa estrutura legal está cheia dessas distinções a respeito de tipos de questões que exigem diferentes tipos de maiorias. No extremo, estão as questões pertencentes à própria Constituição. Estes princípios são tão importantes que não permitiremos com relação a eles a mínima concessão a expedientes. Algo, como consenso essencial, foi obtido inicialmente para aceitá-los, e exigimos algo, como consenso essencial, para alterá-los.

A instrução para evitar a regra da maioria com relação a certos tipos de questões, que faz parte da nossa Constituição e de outras semelhantes, escritas ou não, as recomendações específicas nelas existentes proibindo a coerção de indivíduos devem ser consideradas como o resultado de discussão livre e como refletindo a unanimidade essencial a respeito de meios.

Passarei agora a considerar de modo mais específico, embora ainda geral, as áreas que não podem ser tratadas em termos de mercado - ou que só podem sê-lo a um tão alto custo que o uso dos canais políticos se torna mais conveniente.

O governo como legislador e árbitro

É importante distinguir entre as atividades diárias das pessoas e a estrutura habitual e legal dentro da qual estas se desenvolvem. As atividades diárias assemelham-se às ações dos participantes de um jogo quando estão empenhados nele;

a estrutura às regras do jogo que jogam. Do mesmo modo que um bom jogo exige que os jogadores aceitem tanto as regras quanto o árbitro encarregado de interpretá-las

e de aplicá-las, uma boa sociedade exige que seus membros concordem com as condições gerais que presidirão as relações entre eles, com o modo de arbitrar interpretações diferentes dessas condições e com algum dispositivo para garantir o cumprimento das regras comumente aceitas. Como nos jogos, também nas sociedades, a maior parte das condições gerais constituem o conjunto de costumes,

aceitos automaticamente. Quando muito, só consideramos explicitamente pequenas modificações introduzidas nele, embora o efeito cumulativo de uma série de pequenas modificações possa vir a constituir uma alteração drástica nas características do jogo ou da sociedade. Tanto nos jogos quanto na sociedade, nenhum conjunto de regras pode prevalecer, a não ser que a maioria dos participantes as obedeça durante a maior parte do tempo, sem a necessidade de sanções externas, a não ser, portanto, que exista um consenso social subjacente. Mas, não podemos contar somente com o costume ou com esse consenso para interpretar e pôr as regras em vigor; é necessário um árbitro. Esses são, pois, os papéis básicos do governo numa sociedade livre - prover os meios para modificar as regras, regular as diferenças sobre seu significado, e garantir o cumprimento das regras por aqueles que, de outra forma, não se submeteriam a elas.

A necessidade do governo nesta área surge porque a liberdade absoluta é impossível. Por mais atraente que possa o anarquismo parecer como filosofia, ele não é praticável num mundo de homens imperfeitos. As liberdades dos homens podem entrar em conflito e quando isso acontece a liberdade de uns deve ser limitada para preservar a de outros - como está ilustrado por uma frase de um juiz da Suprema Corte de Justiça: "Minha liberdade de mover meu punho deve ser limitada pela proximidade de seu quei-

xo.

O problema mais importante para estabelecer as atividades apropriadas do governo é como resolver tais conflitos entre as liberdades dos diversos indivíduos. Em alguns casos, a resposta é fácil. Não é muito difícil obter unanimidade para a proposição de que a liberdade de um homem de matar seu vizinho deve ser sacrificada para preservar a liberdade do outro homem de viver. Em outros casos, a resposta é difícil. Na área econômica, um problema importante surge a respeito do conflito entre a liberdade de se associar e a liberdade de competir. Que significado se deve dar ao adjetivo "livre" quando modifica "empresa"? Nos Estados Unidos, "livre" foi entendido como significando que todos têm a liberdade de fundar uma empresa - o que significa que as empresas existentes não têm a liberdade de manter os competidores fora do campo, a não ser com a venda de produtos melhores ao mesmo preço ou dos mesmos a preço mais baixo. Na tradição continental, de outro lado, significa em geral que as empresas têm a liberdade de fazer o que quiserem, incluindo a fixação de preços, a divisão do mercado e a adoção de outras técnicas para manter afastados os competidores em potencial. Talvez o problema específico mais importante, neste caso, diga respeito à associação entre trabalhadores, onde o problema da liberdade de associar-se e da liberdade de competir apresenta-se de modo

mais agudo.

Há uma área econômica, ainda mais básica, onde a resposta é ao mesmo tempo difícil e importante - isto é, a definição dos direitos de propriedade. A noção de propriedade, como foi desenvolvida ao longo dos séculos e está contida em nossos códigos legais, tornou-se de tal forma parte de nosso pensamento que já a consideramos evidente e não percebemos o quanto a propriedade em si e os direitos que a posse da propriedade confere são criações sociais complexas - e não proposições evidentes por si. Por exemplo, a propriedade da terra e a minha liberdade de usar minha propriedade me permitem negar aos outros direitos de voar sobre minhas terras com seu avião? Ou o direito de usar seu avião tem precedência? Ou o caso dependerá da altura em que estiverem voando? Ou do barulho que fizerem? Exigirá a troca voluntária que eles me paguem pelo privilégio de voar sobre as minhas terras? Ou deverei eu pagar-lhes para evitar voar so-

bre elas? A simples menção de *royalties*, copyrights, patentes, ações de sociedades anônimas e outros direitos podem talvez enfatizar o papel das regras sociais, geralmente aceitas na definição de propriedade. Mas podem também sugerir que, em inúmeros casos, a existência de uma definição bem especificada e amplamente aceita de propriedade é muito mais importante do que o conteúdo da definição como tal.

Outra área econômica que coloca problemas particularmente difíceis é a do sistema monetário. A responsabilidade do governo pelo sistema monetário já foi há tempos reconhecida. Está explicitamente declarada na disposição constitucional que dá ao Congresso o poder de "cunhar moeda, regular seu valor e o de moedas estrangeiras". Não há provavelmente nenhuma outra área da atividade econômica com relação à qual a ação do governo tenha sido tão uniformemente aceita. Esta aceitação tácita e automática da responsabilidade do governo torna a compreensão das bases de tal responsabilidade ainda mais necessária, uma vez que aumenta o perigo de o objetivo do governo passar de atividades que são para as que não são apropriadas a uma sociedade livre; ou passar da ação de prover estrutura monetária para a de partilhar os recursos entre os indivíduos. Discutiremos esse problema em detalhes no capítulo III.

Em suma, a organização de atividade econômica através da troca voluntária presume que se tenha providenciado, por meio do governo, a necessidade de manter a lei e a ordem para evitar a coerção de um indivíduo por outro; a execução de contratos voluntariamente estabelecidos; a definição do significado de direitos de propriedade, a sua interpretação e a sua execução; o fornecimento de uma estrutura monetária.

Ação através do governo na base de monopólio técnico e efeitos laterais

O papel do governo, até aqui considerado, é o de fazer alguma coisa que o mercado não pode fazer por si só, isto é, determinar, arbitrar e pôr * em vigor as regras do jogo. Podemos também querer fazer por meio do governo algumas

coisas que poderiam ser feitas pelo mercado - face a certas condições técnicas ou semelhantes que tornam difícil tal execução. Tra-i ta-se de casos em que a troca, estritamente voluntária, é extremamente cara ou praticamente impossível. Há duas classes gerais de casos desse tipo: monopólios e outras imperfeições do mercado e os efeitos laterais.

A troca só é verdadeiramente voluntária quando existem alternativas praticamente equivalentes. O monopólio implica ausência de alternativas e inibe, portanto, a liberdade efetiva da troca. Na prática, o monopólio frequentemente, se não geralmente, origina-se de apoio do governo ou de acordos conspiratórios. Com respeito a isto, a solução é evitar o favoreci-

mento de monopólios pelo governo ou estimular a efetiva aplicação de regras como as que fazem parte de nossas leis antitruste. Entretanto o monopólio também pode surgir por ser tecnicamente eficiente e haver um só produtor ou uma só empresa. Eu ousou afirmar que tais casos são mais limitados do que se supõe mas, de fato, existem. Um exemplo simples é o da prestação de serviços de telefone a uma comunidade. Estes são os casos a que me refiro com a denominação de monopólio "técnico" ^

Quando condições técnicas tornam o monopólio produto natural das forças do mercado competitivo, há apenas três alternativas à disposição: monopólio privado, monopólio público ou regulação pública. Asjrês são inconvenientes, e temos, portanto, que escolher entre três males. Henry Si-mons, observando a regulação pública do monopólio nos Estados Unidos, achou os resultados tão inconvenientes que concluiu ser o monopólio público o menor dos males. Walter Eucken, notável liberal alemão, estudando o monopólio público das estradas de ferro na Alemanha, achou os resultados tão inconvenientes que concluiu ser a regulação pública o menor dos males. Após ter estudado a posição dos dois, acabei por concluir relutantemente que, se tolerável, o monopólio privado pode ser o menor dos males.

Se a sociedade fosse estática de modo que as condições que deram origem ao monopólio técnico permanecessem sempre presentes, eu "teria pouca confiança nessa solução. Numa sociedade em mudança rápida, entretanto, as condições que levam ao monopólio técnico alteram-se frequentemente e acho que tanto a regulação pública quanto o monopólio público são provavelmente menos sensíveis a tais mudanças de condições, menos fáceis de serem eliminados do que o monopólio privado.

As estradas de ferro nos Estados Unidos constituem um exemplo excelente. Uma boa quantidade de monopólio nas estradas de ferro foi talvez inevitável em termos técnicos no século XIX. Foi esta a justificação para o Interstate Commerce Commission. Mas as condições mudaram. O surgimento das estradas de rodagem e do transporte aéreo reduziu o elemento de monopólio nas estradas de ferro a proporções negligenciáveis. Entretanto, não eliminamos o ICC. Em vez disso, o ICC, que começou como uma agência para proteger o público da exploração das estradas de ferro, tornou-se uma agência para proteger as estradas de ferro da competição por parte de caminhões e outros meios de transporte e, mais recentemente, até mesmo para proteger as companhias de caminhões existentes contra a entrada de novas empresas no ramo. Do mesmo modo, na Inglaterra, quando as estradas de ferro foram nacionalizadas, as companhias de caminhões foram a princípio incluídas no monopólio estatal. Se as estradas de ferro não tivessem nunca sido submetidas a regulação nos Estados Unidos, é praticamente certo que arualmente o transporte, incluindo as estradas de ferro, seria uma indústria altamente competitiva, com poucos ou nenhum elemento de monopólio.

A escolha entre os males do monopólio privado, do monopólio público e da regulação pública não pode, entretanto, ser feita de uma vez por todas, independentemente das circunstâncias presentes. Se o monopólio técnico diz respeito a um serviço ou comodidade como essencial e se o poder do monopólio é considerável, mesmo os efeitos a curto prazo do monopólio privado não regulado podem ser intoleráveis - e tanto a regulação pública quanto o monopólio público passam a constituir um mal menor.

O monopólio técnico pode, em certas ocasiões, justificar um monopólio público de facto. Não pode por si só justificar um monopólio público baseado na premissa de se tornar ilegal qualquer competição no ramo. Por exemplo, não há nenhum modo de

justificar nosso atual monopólio do serviço postal. Pode-se argumentar que o transporte de correspondência é o menor dos males. A partir desse ponto de vista, pode-se talvez justificar um serviço postal do governo mas não a lei atual que torna ilegal o transporte de correspondência por qualquer outra organização. Se é um monopólio técnico, ninguém será capaz de competir com o governo. Se não é, não é, não há razão para que o governo se envolva em tal atividade. A única maneira de descobrir é dar liberdade às outras pessoas para entrarem no negócio.

A razão histórica pela qual nós temos um monopólio do serviço postal é constituída pelo fato de que o Pony Express realizava tão bom trabalho transportando a mala através do continente que, quando o governo introduziu o serviço transcontinental, não pôde competir efetivamente e perdeu dinheiro. O resultado foi uma lei tornando ilegal o transporte de correspondência por parte de qualquer outra organização. Por isso a Adams Express Company é hoje um truste de investimento ao invés de ser uma companhia operante. Eu imagino que, se a entrada no negócio de transporte de correspondência fosse aberta a todos, haveria um bom número de empresas tentando participar e esta arcaica indústria seria revolucionada em pouco tempo.

A segunda classe geral de casos em que a troca estritamente voluntária é impossível tem origem quando ações de indivíduos têm efeitos sobre outros - e pelas quais não é possível recompensá-los ou puni-los. Este é o problema dos "efeitos laterais". Um exemplo óbvio é a poluição de um rio. O homem que polui um rio está, com efeito, forçando os outros a trocar água boa por água má. Estes outros indivíduos podem estar dispostos a fazer a troca por um preço. Mas não é possível para eles, agindo individualmente, evitar a troca ou obter compensação apropriada.

Um exemplo menos óbvio é o das estradas. Neste caso, é tecnicamente possível identificar os usuários e, portanto, cobrar uma taxa pelo uso das estradas e ter assim uma operação privada. Entretanto, para as estradas de acesso geral, envolvendo inúmeros pontos de entrada e de saída, o custo da cobrança seria extremamente alto se tivesse que se estabelecer um pré-

ço pelos serviços específicos recebidos por cada indivíduo, devido à necessidade de implantar postos de recolhimento em todas as entradas. A taxa sobre a gasolina é um modo mais barato de cobrar aos indivíduos taxas proporcionais à sua utilização das estradas. Esse método, contudo, é tal que o pagamento em questão não pode ser estreitamente identificado com a utilização do serviço. Conseqüentemente, é quase impossível ter empresas privadas fornecendo o serviço e coletando as taxas sem estabelecer um extenso monopólio privado.

Tais considerações não se aplicam às barreiras de pedágio de longa distância, com alta densidade de tráfego e acesso limitado. Para estes casos, os custos da coleta são pequenos e, em muitos casos, estão sendo agora pagos. Como há em geral numerosas alternativas, não surgem problemas sérios de monopólio. Há, portanto, inúmeras razões para que devessem ser de propriedade e operação privadas. Assim, a empresa que administrasse as estradas deveria receber as taxas da gasolina pagas pelo uso delas.

Os parques são exemplos interessantes porque ilustram a diferença entre casos que podem e casos que não podem ser justificados pelos efeitos laterais e porque quase todo o mundo à primeira vista considera a organização de Parques Nacionais como uma função obviamente válida do governo. De fato, entretanto, os efeitos laterais podem justificar um parque público numa cidade, mas não justificam um parque nacional, como o de Yellowstone National Park ou o Grand Canyon. Qual a diferença fundamental entre os dois? Para o parque na cidade, é extremamente difícil identificar as pessoas que se beneficiam dele e fazê-las pagar, pelos benefícios que recebem. Se há um parque no meio da cidade, as casas em todos os lados obtêm o benefício do espaço livre e as pessoas que passam por ele ou em torno dele também se beneficiam. Manter coletores nos portões ou impor taxas anuais por janela voltada para o parque seria muito caro e difícil. As entradas para um parque nacional como o de Yellowstone, de outro lado, são poucas; a maioria das pessoas que chegam a ele permanecem por longo tempo e, portanto, é perfeitamente viável instalar balcões de coleta nos portões e cobrar taxas de entrada. Isso está sendo feito de fato, embora as taxas não cubram os custos

totais. Se o público deseja esse tipo de organizações a ponto de pagar convenientemente por elas, as empresas privadas teriam todos os incentivos para criarem tais parques. E, é claro, há muitas empresas privadas dessa natureza. Não posso imaginar nenhum tipo de efeito lateral ou efeitos de monopólio importantes que justifiquem a atividade governamental nessa área.

As considerações que fiz sob a denominação de efeitos laterais foram usadas para racionalizar quase todas as intervenções. Em muitos casos, contudo, essa racionalização não corresponde a uma aplicação legítima dos efeitos laterais. Os efeitos laterais podem ser encarados de dois modos. Po-

dem ser uma razão para limitar as atividades do governo ou para expandi-las. Os efeitos laterais impedem a troca voluntária porque é difícil identificar os efeitos em terceiros e medir sua magnitude, mas essa dificuldade está presente do mesmo modo na atividade governamental. É difícil saber quando os efeitos laterais são suficientemente amplos para justificar determinados custos destinados a eliminá-los e ainda mais difícil distribuir os custos de modo apropriado. Conseqüentemente, quando o governo se empenha em certas atividades para eliminar efeitos laterais, estará em parte introduzindo um novo conjunto de efeitos laterais por não poder taxar ou compensar os indivíduos de modo apropriado. Quais os efeitos laterais mais graves

- os originais ou novos - isto só poderá ser julgado a partir dos fatos do caso individual e, mesmo assim, de modo aproximado. Além disso, o uso do governo para eliminar os efeitos laterais como tal tem outro efeito lateral extremamente importante que não está relacionado com a ocasião em questão para a ação governamental. Toda a ação de intervenção governamental limita a liberdade individual diretamente e ameaça a preservação da liberdade indiretamente, pelas razões já discutidas no primeiro capítulo.

-f• Nossos princípios não fornecem uma linha clara e definida de demarcação quanto ao uso apropriado da ação governamental para realizar em conjunto o que é importante a cada um de nós realizar individualmente por meio da troca estritamente voluntária. Em cada caso particular em que se proponha a intervenção, devemos organizar uma folha de verificação, anotando separadamente as vantagens e desvantagens. Nossos princípios indicam-nos que itens devemos colocar num ou no outro lado, e nos dão alguns fundamentos quanto à importância que devemos dar a uns e outros. Muito especialmente, devemos sempre examinar os riscos envolvidos em cada proposta de intervenção governamental, seus efeitos laterais na ameaça à liberdade, e dar a este efeito um peso considerável. Que peso dar a este aspecto e aos outros itens vai depender das circunstâncias em questão.] Se, por exemplo, a intervenção governamental existente é pequena, podemos dar um peso pequeno aos efeitos negativos de uma intervenção governamental adicional. Esta é uma razão importante porque inúmeros liberais, como Henry Simons, escrevendo numa época em que o governo era pequeno em comparação com os padrões atuais, estavam dispostos a permitir que o governo se envolvesse em atividades que os liberais de hoje não aceitariam agora que o governo se tornou tão poderoso.

Ação através do governo em bases paternalistas

A liberdade é um objetivo válido somente para indivíduos responsáveis. Não acreditamos em liberdade para crianças e insanos. A necessidade de traçar uma linha entre indivíduos responsáveis e outros é inevitável; con-

tudo, significa que existe uma ambiguidade essencial em nosso objetivo último de liberdade. O paternalismo é inevitável para aqueles que definimos como irresponsáveis.

O caso mais claro é talvez o dos insanos. Estamos dispostos a não permitir que desfrutem de liberdade, mas, ao mesmo tempo, não podemos permitir que os eliminem. Seria ótimo se pudessemos contar com a atividade voluntária de indivíduos para alojar e cuidar dos insanos. Mas acho que não devemos afastar a possibilidade de que tais atividades filantrópicas sejam inadequadas, quando menos por causa do efeito lateral envolvido no fato de eu me beneficiar se outro homem contribuir para o cuidado dos insanos. Por esta razão, podemos achar mais conveniente deixar que sejam cuidados pelo governo.

As crianças constituem um caso mais difícil. A unidade operacional última de

nossa sociedade não é o indivíduo, mas a família. Contudo, a aceitação da família como a unidade repousa de modo considerável mais num expediente do que num princípio. Acreditamos, em geral, que os pais estão mais categorizados para proteger seus filhos e para tratar que se desenvolvam como indivíduos responsáveis, para os quais a liberdade é adequada. Mas não acreditamos na liberdade dos pais para fazer o que quiserem com outras pessoas. As crianças são indivíduos responsáveis em potencial, e quem acredita em liberdade acredita em proteger seus direitos últimos.

Para colocar o problema em outros termos, as crianças são, ao mesmo tempo, consumidoras de produtos e membros responsáveis, em potencial, da sociedade. A liberdade de os indivíduos usarem seus recursos econômicos do modo que desejarem inclui a liberdade de usá-los para ter crianças - para comprar, por assim dizer, os serviços de crianças como uma forma particular de consumo. Mas, uma vez que tal escolha tenha sido feita, as crianças têm um valor em si próprias e por si próprias e uma liberdade que lhes pertence e que não consiste, simplesmente, numa extensão da liberdade dos pais.

A justificação paternalista para a atividade governamental é a mais incômoda para um liberal; ela envolve a aceitação de um princípio - o de que alguns podem decidir por outros - que considera questionável em inúmeros casos e que lhe parece, muito justamente, o ponto característico de seus principais inimigos intelectuais - os prepotentes do coletivismo em qualquer uma de suas formas - quer se trate de comunismo, de socialismo ou do estado de bem-estar social. Entretanto, não há nenhuma vantagem em considerar os problemas como mais simples do que realmente são. Não há possibilidade de evitar o uso de algumas medidas paternalistas. Dicey escreveu em 1914 a respeito de uma lei para a proteção dos deficientes mentais:

"O Mental Deficiency Act constitui o primeiro passo ao longo de um caminho em que nenhum homem sensato poderia declinar entrar; mas que, ao mesmo

- - -". ^^^ii^Lvni^L l_i vr\C tempo se percorrido para além do necessário, trará aos homens de Estado dificuldades que não poderão resolver sem uma considerável interferência na liberdade individual .'

Não há nenhuma fórmula que nos ensine onde parar. Temos que contar com nosso julgamento falível e, tendo chegado a uma decisão com habilidade para persuadir nossos concidadãos de que se trata de uma decisão correta ou, com a habilidade deles de nos persuadirem a mudar nossos pontos de vista. Temos que colocar nossa fé, aqui como em outras questões, num consenso alcançado por homens imperfeitos e preconceituosos por meio da discussão e do ensaio e erro. ^HUUSOS,

Conclusão

Um governo que mantenha a lei e a ordem; defina os direitos de propriedades; sirva de meio para a modificação dos direitos de propriedade e de outras regras do jogo econômico; julgue disputas sobre a interpretação das regras; reforce contratos; promova a competição; forneça uma estrutura monetária; envolva-se em atividades para evitar monopólio técnico e evite os efeitos laterais considerados como suficientemente importantes para justificar a intervenção do governo; suplemente a caridade privada e a família na proteção do irresponsável, quer se trate de um insano ou de uma criança; um tal governo teria, evidentemente, importantes funções a desempenhar. O liberal consistente não é um anarquista.

Entretanto, fica também óbvio que tal governo teria funções claramente limitadas e não se envolveria numa série de atividades, agora desenvolvidas pelos Governos Federal e Estadual nos Estados Unidos e pelos órgãos equivalentes em outros países do hemisfério ocidental. Os capítulos seguintes tratarão com detalhes de algumas destas atividades, algumas discutidas acima. Ajudará a dar um sentido de proporção ao papel que o liberal atribui ao governo, listando simplesmente, ao encerrar este capítulo, algumas das atividades atualmente desempenhadas pelo Governo dos Estados Unidos e que não podem, até onde sou capaz de perceber, ser validamente justificadas em termos dos princípios acima apresentados:

1. Programa de apoio à equivalência de preços para a agricultura.
2. Tarifas sobre as importações e restrições às exportações, como as atuais

cotas de importação de petróleo, cotas de açúcar etc.

1 DICEY A v

to

3. Controle governamental da produção, quer sob a forma de progra-nas fazendas, quer através da divisão proporcional do petróleo conforme eito pela Texas Railroad Commission.

4. Controle de aluguéis, como ainda praticado em Nova York, ou con-roles mais gerais de preços e salários como os impostos durante e após a segunda Guerra Mundial.

5. Salários mínimos legais ou preços máximos legais, como o máximo egal de zero na taxa de juros que pode ser paga para depósitos por bancos :omerciais ou as taxas máximas legalmente estabelecidas que podem ser nagas nos depósitos de poupança e depósitos a prazo.

6. Regulação detalhada de indústrias, como a regulação de transporte Dela Interstate Commerce Commission. O fato tinha alguma justificação em :ermos de monopólio técnico quando inicialmente introduzido para estradas de ferro; não tem nenhuma agora para qualquer tipo de transporte. Ou-:ro exemplo é a regulamentação-detelhe da atividade bancária.

7. Um exemplo semelhante, mas que merece menção especial devido ã sua censura implícita e violação de palavra, é o controle do rádio e televisão pela Federal Communications Commission.

8. Os atuais programas sociais de seguros, especialmente os que envolvem a velhice e a aposentadoria, obrigando as pessoas a: a) gastar uma fra-ção estabelecida de sua renda na compra de uma anuidade de aposentadoria; b) comprar a anuidade de uma empresa pública.

9. A exigência de licenciamento em diversas cidades e Estados que restringem determinados empreendimentos ou ocupações ou profissões a pessoas que possuem uma licença, quando a licença constitui mais do que o recibo de uma taxa que qualquer um que o deseje possa pagar.

10. Os programas de habitação e tantos programas destinados direta-mente a patrocinar a construção residencial, tais como as garantias para hipotecas F. H. A. e V. A.

11. A convocação de homens para serviço militar em tempo de paz. A prática apropriada ao mercado livre seria a organização de uma força militar voluntária, ou seja, empregar homens para servir. Não há justificação para que não se pague o preço necessário à obtenção do número conveniente de homens. A organização atual é injusta e arbitrária, interfere seriamente com a liberdade dos jovens para planejar suas vidas e é, provável-

mente, mais cara do que a alternativa do mercado. (O treinamento militar universal, a fim de criar uma reserva para o tempo de guerra, é um problema diferente e pode ser justificado em termos liberais.)

12. Parques nacionais, comentados acima.

13. A proibição legal do transporte de correspondência, com fins lucra-tivos.

14. A cobrança pública do pedágio nas estradas, comentada acima. Essa lista está longe de ser completa.

CAPÍTULO III

Controle do Dinheiro

O "emprego total" e o "crescimento econômico" constituíram nas ú mas décadas as principais justificativas para a dilatação da intervenção governo em assuntos

econômicos. A economia de livre empresa, dizem, inerentemente instável. Deixada à sua própria sorte, produziria ciclos de altos e baixos. O governo deve, portanto, intervir para manter as coisas em equilíbrio. Esses argumentos foram particularmente poderosos durante e após a Grande Depressão de 1930 e constituíram elementos de peso para o surgimento do New Deal neste país e para extensões comparáveis da intervenção do governo em outros países. Mais recentemente, "crescimento econômico" tornou-se o slogan mais importante das reuniões políticas. O governo deve, é o que se afirma, garantir a expansão da economia a fim de obter recursos para a guerra-fria e demonstrar às nações não-alinhadas do mundo que uma democracia pode crescer mais rapidamente do que o Estado comunista.

Esses argumentos são totalmente errôneos. Acontece que a Grande Depressão, de modo semelhante a outros períodos de grande desemprego, foi causada pela incompetência do governo - e não pela instabilidade inerente à economia privada.

Uma organização do governo - o Federal Reserve System - tinha a responsabilidade pela política monetária. Em 1929 e 1931, exerceu tal responsabilidade de modo tão inepto que acabou por converter o que de outra forma teria sido uma contração moderada num grande catástrofe (ver discussão mais adiante). Atualmente, de modo semelhante, as medidas governamentais constituem o maior impedimento ao crescimento econômico nos Estados Unidos. Tarifas e outras restrições ao comércio internacional, taxa pesada e uma estrutura de taxa completa e injusta, comissões reguladoras, fixação governamental de salários e preços e mais um número enorme de outras medidas fornecem aos indivíduos um incentivo para o uso inconveniente e inadequado dos recursos e distorce o investimento das novas poupanças. Na verdade, precisamos urgentemente, para a estabilidade e o crescimento econômico, de uma redução na intervenção do governo - e não de sua expansão.

Tal redução ainda deixaria um papel importante para o governo nessas áreas. Convém que usemos o governo para fornecer uma estrutura monetária estável à economia livre - isto é parte da função de propiciar uma estrutura legal estável.

É também conveniente que o governo forneça uma estrutura geral econômica e legal que permita aos indivíduos fazer a economia crescer, se isto estiver de acordo com seus valores.

As áreas mais importantes da política governamental que são relevantes para a estabilidade econômica estão constituídas pela política monetária e pela política fiscal. Este capítulo discutirá a política monetária interna; o seguinte, a organização monetária internacional, e o capítulo V, a política fiscal.

Nossa tarefa, neste e no capítulo seguinte, é traçar um curso entre dois pontos de vista, ambos atraentes, mas inaceitáveis. De um lado, temos a convicção de que um padrão ouro puramente automático seria possível e desejável e resolveria todos os problemas de garantir a cooperação econômica entre indivíduos e nações num ambiente estável. De outro, a convicção de que a necessidade de adaptação a circunstâncias imprevistas e imprevisíveis requer o estabelecimento de poderes amplos para um grupo de técnicos, reunidos num banco central "independente" ou em outra qualquer organização burocrática. Nenhum destes pontos de vista mostrou ser solução satisfatória no passado, e é bem provável que isso não venha a acontecer no futuro.

O liberal teme fundamentalmente a concentração do poder. Seu objetivo é o de preservar o grau máximo de liberdade para cada indivíduo em separado - compatível com a não-interferência na liberdade de outro indivíduo. Acredita o liberal que este objetivo exige que o poder seja dispersado. Não vê com bons olhos entregar ao governo qualquer operação que possa ser executada por meio do mercado - primeiro porque tal fato substituiria a cooperação voluntária pela coerção na área em questão e segundo porque dar ao governo um poder maior é ameaçar a liberdade em outras áreas. /

A necessidade de dispersão do poder coloca um problema especialmente difícil no campo do dinheiro. Existe uma concordância bastante ampla de que o governo deve ter alguma responsabilidade em termos de assuntos monetários. Há também amplo reconhecimento de que o controle sobre o dinheiro pode constituir instrumento

importante para controlar e modelar a economia. Sua potência aparece dramatizada na famosa frase de Lênin de que a melhor maneira de destruir uma sociedade é destruir seu dinheiro. O fato pode ser demonstrado de forma mais simples pela extensão com que o controle do dinheiro, desde tempos imemoriais, permitiu aos soberanos arrancar pesados impostos de seus súditos, muito freqüente-

mente sem a explícita concordância da legislatura - quando existia legi: tura. Isso aconteceu no passado, quando monarcas reduziam a moeda adotavam expedientes semelhantes, e acontece agora com nossas técnicas modernas mais sofisticadas de fabricar dinheiro ou alterar os lançamentos. O problema consiste em estabelecer organizações institucionais que permitam ao governo exercer a responsabilidade pelo dinheiro - limitando mesmo tempo o poder assim dado ao governo e evitando que este possa ser usado de modo a levar ao enfraquecimento - em vez de ao fortalecimento - uma sociedade livre.

Problema do padrão

Historicamente, o padrão mais adotado em lugares diferentes e ao longo dos séculos foi o de mercadoria ou produto, isto é, o uso como dinheiro de algum produto ou artigo, como ouro ou prata, bronze ou estanho, diamantes ou conhaque, ou diversas outras mercadorias. Se o dinheiro consistisse somente em um artigo físico desse tipo, não haveria em princípio a necessidade de controle por parte do governo. O volume de dinheiro na sociedade dependeria do custo de produção da mercadoria em questão - e não de outras coisas. As mudanças no volume de dinheiro dependeriam de mudanças nas condições técnicas da produção de mercadoria em questão de mudanças na demanda do dinheiro. Este é o ideal que anima muitos dos que acreditam num padrão ouro automático. /

Os padrões de mercadoria atuais se desviaram muito do padrão simples que não requer intervenção governamental. Historicamente, um padrão de mercadoria - por exemplo, o padrão ouro ou padrão prata - foi acompanhado pelo desenvolvimento da moeda fiduciária de um tipo ou outro, a ser convertida em moeda padrão sob condições preestabelecidas. Houve uma razão muito boa para este desenvolvimento. O defeito

fundamental de uma moeda ligada a produtos, do ponto de vista da sociedade como um todo, reside no fato de requerer o uso de recursos reais acrescentados ao estoque de dinheiro. As pessoas têm que trabalhar duro para arrancar ouro do solo na África do Sul - para voltar a soterrá-lo em Fort Knox ou em locais semelhantes. A necessidade de usar recursos reais para operar com esse tipo de padrão estabelece um forte incentivo para procura de meios que levem aos mesmos resultados sem a utilização de tais recursos. Se as pessoas aceitarem como dinheiro pedaços de papel que trazem impressa a frase "Prometo pagar -- unidades da mercadoria-pe

, esses pedaços de papel podem realizar a mesma função dos pedregulhos físicos de ouro ou prata e exigem muito menos em termos de recursos para a sua produção. Este ponto, que discuti em detalhes em outra ocasião,

constitui na minha opinião a dificuldade fundamental do padrão de mercadoria.

Se um padrão de mercadoria automático pudesse ser estabelecido, o dilema do liberal teria uma solução excelente: uma estrutura monetária estável, sem os perigos do exercício irresponsável do poder monetário, e

Se, por exemplo, um verdadeiro e perfeito padrão ouro, em que cem por cento do dinheiro de um país fosse de ouro, apoiado amplamente pelo povo em geral, imbuído da mitologia de um padrão ouro e da crença de que é imoral e impróprio o governo interferir em sua operação, teríamos uma garantia efetiva contra a manipulação da moeda pelo governo e contra uma ação monetária irresponsável. Com tal padrão, qualquer poder monetário do governo teria seu objetivo reduzido. Mas,

como observamos, a história já demonstrou que tal sistema não é possível. Houve sempre a tendência para o desenvolvimento na direção de um sistema misto, contendo elementos fiduciários como notas e depósitos bancários ou notas do governo acrescentadas ao produto monetário. E uma vez que tenham sido introduzidos elementos fiduciários, é sempre difícil evitar o controle governamental sobre eles, mesmo tendo sido inicialmente emitidas por indivíduos em caráter privado. A razão consiste basicamente na dificuldade de se evitar a

falsificação ou seus equivalentes econômicos. O dinheiro fiduciário constitui um contrato para o pagamento do dinheiro padrão. Acontece entretanto que existe longo intervalo entre a confecção de tais contratos e sua realização. Tal fato aumenta a dificuldade de fazer executar o contrato e, portanto, também a tentação de emitir contratos fraudulentos. Além disso, uma vez que elementos fiduciários tenham sido introduzidos, a tentação do governo de também emitir moeda fiduciária é quase irresistível. Na prática, portanto, os padrões mercadorias apresentam a tendência de se tornar padrões mistos envolvendo extensa intervenção por parte do Estado.

É preciso notar que, apesar do clamor de bom número de pessoas a favor do padrão ouro, quase ninguém hoje em dia deseja literalmente um verdadeiro e pleno padrão ouro. As pessoas que dizem desejar um padrão ouro estão quase invariavelmente falando sobre o tipo de padrão atual ou o tipo de padrão mantido na década de 30:

um padrão ouro controlado por um banco central ou outra agência do governo, que mantém pequena quantidade de ouro como "garantia" - para usar um termo bem inadequado - da moeda fiduciária. Alguns vão tão longe a ponto de propor o tipo de padrão mantido na década de 20, no qual existia circulação literal de ouro ou certificados de ouro como dinheiro corrente - mas também eles apoiam a coexistência do ouro moeda fiduciária governamental e depósitos emitidos por bancos que guardem reservas em ouro ou em moeda fiduciária. Mesmo nos chamados grandes dias do padrão ouro no século XIX, quando se supunha que o Banco da Inglaterra estivesse controlando o padrão ouro de modo conveniente, o sistema monetário estava longe de ser pleno e automático padrão ouro. Mesmo então esse padrão era fortemente manipulado. E certamente a situação agora é bem mais extrema, como resulta da adoção pela maioria dos países do ponto de vista de que o governo tem responsabilidade pelo "emprego pleno".

Minha conclusão é a de que um padrão automático de mercadorias não é uma solução - nem possível nem desejável - do problema de estabelecer uma estrutura monetária para uma sociedade livre. Não é desejável porque envolve alto custo em termos de recursos usados para a produção do produto monetário. E não é possível porque a mitologia e as crenças necessárias para torná-la efetiva não existem mais.

Esta conclusão está confirmada pela evidência histórica geral a que já me referi e também pela experiência específica dos Estados Unidos. De 1879, quando os Estados Unidos retomaram o pagamento em ouro depois da Guerra Civil, até 1913, os Estados Unidos mantiveram o padrão ouro. Embora estivéssemos na ocasião mais perto de um padrão ouro automático do que já estivemos desde o fim da Primeira Guerra Mundial, o padrão era ouro cem por cento. Havia a emissão de papel moeda pelo governo, e bancos privados emitiam a maior parte dos meios em circulação efetivos sob a forma de depósitos; os bancos eram estritamente regulados em suas operações por agências do governo - os bancos nacionais pelo Comptroller of the Currency, bancos estaduais pelas autoridades bancárias estaduais. O ouro, pertencente ao Tesouro, a bancos ou a indivíduos, sob a forma de moedas ou certificados, constituía entre 10 a 20% do estoque de dinheiro, variando a porcentagem exata de ano para ano. Os restantes 80 ou 90% eram prata, moeda fiduciária e depósitos bancários não cobertos pelas reservas de ouro.

Em retrospecto, o sistema pode parecer ter funcionado razoavelmente bem. Para os americanos daquele tempo, não. A agitação com relação à prata em 1880, culminando com o discurso de Bryan Cross of Gold que determinou a tônica para as eleições de 1896, foi um dos sinais de insatisfação. De outro lado, a agitação foi em grande parte responsável pelos anos de severa depressão do início da década de 1890. A agitação levou ao temor generalizado de que os Estados Unidos abandonassem o padrão ouro e que, em consequência, o dólar perdesse valor em termos de moedas estrangeiras. Tal fato levou a uma fuga do dólar e uma fuga de capital que forçou a deflação interna.

As sucessivas crises financeiras de 1873. 1884. 1890 e 1893 levaram a uma exigência generalizada de reforma bancária por parte de comunidade bancária e empresarial. O Pânico de 1907, envolvendo a recusa unânime dos bancos a converter depósitos em moeda sob pedido, cristalizou finalmente os sentimentos de insatisfação com o sistema financeiro numa exigência urgente de ação governamental. O congresso estabeleceu a

48 na Monetary Commission e suas recomendações, relatadas em 1910 e

concretizadas no Federal Reserve Act, foram votadas em 1913. As reformas preconizadas pelo Federal Reserve Act tiveram o apoio de todos os se-ttores da comunidade - desde as classes trabalhadoras até os banqueiros

- e dos dois partidos políticos. O presidente da National Monetary Commission era um republicano, Nelson W. Aldrich; o responsável principal no Senado pelo Federal Reserve Act era um democrata, Cártter W. Glass.

As mudanças introduzidas pelo Federal Reserve Act na organização monetária mostraram ser na prática bem mais drásticas do que imaginaram seus autores e partidários. Na época em que o Act foi votado, o padrão ouro imperava soberano por todo o mundo - não um padrão ouro inteiramente automático, mas o que mais se aproximou desse ideal em qualquer época. Considerava-se como certo que a situação continuaria desse modo

- o que limitaria de forma considerável os poderes do Federal Reserve System. Mas, assim que o Act foi votado, estourou a Primeira Guerra Mundial. Houve então o abandono em grande escala do padrão ouro. No fim da guerra, o Reserve System não era mais um pequeno complemento ao padrão ouro destinado a garantir a conversão de uma forma de dinheiro em outras e a regulamentar e supervisionar os bancos. Tinha-se tomado uma autoridade discricionária poderosa, capaz de determinar a quantidade de dinheiro nos Estados Unidos e de afetar as condições financeiras internacionais do mundo inteiro.

Uma autoridade monetária discricionária

O estabelecimento do Federal Reserve System foi a mudança mais notável nas instituições monetárias dos Estados Unidos desde pelo menos o Civil War National Banking Act. Pela primeira vez, desde o fim da autorização do Second Bank of the United States, em 1836, foi estabelecida uma organização oficial separada, recebendo a responsabilidade explícita pelas condições monetárias e supostamente os poderes adequados para alcançar a estabilidade monetária ou, pelo menos, evitar instabilidade muito intensa. É portanto instrutivo comparar a experiência como um todo antes e depois de seu estabelecimento - digamos, desde o fim da Guerra Civil até 1914 e de 1914 até hoje, para tomar dois períodos de duração semelhante.

O segundo período foi claramente o mais instável economicamente, quer a instabilidade seja medida em termos de flutuações no estoque de dinheiro, nos preços ou na produção. Em parte, a instabilidade maior reflete o efeito das duas guerras mundiais durante o segundo período; o fato se constituiria em instrumento de instabilidade, qualquer que fosse nosso sistema monetário. Mas, mesmo que os anos de guerra e imediato pós-guerra sejam omitidos, e considerados somente os anos de paz, digamos, de 1920 até 1939 e de 1947 até os nossos dias, o resultado é o mesmo. O estoque

de dinheiro, os preços e a produção se mostram decididamente mais instáveis após o estabelecimento do Reserve System em comparação com o período anterior. O período mais dramático de instabilidade na produção foi evidentemente o período entre as duas guerras, o que inclui as retrações severas de 1920-21, 1929-33 e 1937-38. Nenhum outro período de vinte anos na história americana contém três períodos de retração tão severa.

Essa comparação tosca não prova evidentemente que o Federal Reserve System falhou em contribuir para a estabilidade monetária. É possível que os problemas que o System teve de enfrentar fossem mais graves do que os enfrentados pela estrutura monetária anterior. É possível que tais problemas tivessem produzido um grau de instabilidade monetária ainda maior sob a organização anterior. Mas a comparação crua deveria pelo menos mostrar ao leitor a necessidade de um pouco de prudência antes de considerar óbvio, como em geral se considera, que uma organização estabelecida há tempo, tão poderosa e tão abrangente como o Federal Reserve System esteja realizando uma função necessária e desejável e contribuindo para atingir os objetivos para os quais foi criada.

Eu próprio estou convencido, na base de estudo aprofundado da evidência histórica, de que a diferença na estabilidade econômica revelada pela comparação pode ser de fato atribuída à diferença nas instituições monetárias. Tal evidência persuadiu-me de que pelo menos um terço do aumento dos preços durante e após a Primeira Guerra Mundial pode ser atribuído ao estabelecimento do

Federal Reserve System, e não teria ocorrido se o sistema bancário anterior tivesse sido mantido; de que a severidade de cada uma das retrações mais importantes - a de 1920-21, a de 1929-33 e a de 1937-38 - pode ser diretamente atribuída a determinadas providências tomadas ou omitidas pelas autoridades do Reserve e não teria ocorrido se as organizações bancárias e monetárias anteriores ainda prevalecessem. É provável que tivessem ocorrido crises em algumas ocasiões, mas é altamente improvável que qualquer delas se tivesse desenvolvido numa retração importante.

Não posso apresentar aqui a evidência em questão.² Entretanto, devido à importância que a Grande Depressão de 1929-1933 teve na formação - ou, diria eu, deformação - da atitude geral com relação ao papel do governo nos assuntos econômicos, talvez seja útil indicar para tal episódio o tipo de interpretação que a evidência sugere.

Devido às suas características dramáticas, o colapso do mercado de ações em outubro de 1929, que pôs termo ao mercado especulador de 1928 e 1929, é frequentemente considerado como o início e a causa imediata da Grande Depressão. Tais suposições não são corretas. O ponto cul-

² Ver meu livro *A Program for Monetary Stability* e o livro de FRIEDMAN, Milton e SCHWARTZ, Anna "• *A Monetary History of the United States, 1867-1960* (a sair pela Princeton University Press, para o National Bureau of Economic Research).

minante dos negócios foi alcançado em meados de 1929, alguns meses antes do colapso. Esse ponto pode muito bem ter sido atingido na data em que realmente ocorreu em parte devido às condições de controle relativamente apertado do dinheiro impostas pelo Federal Reserve System numa tentativa de dominar a "especulação"

- deste modo indireto, o mercado de ações pode ter contribuído para o aparecimento da retração. O colapso do mercado de ações, por seu lado, teve alguns efeitos indiretos na confiança geral nos negócios e na disposição dos indivíduos de gastar, o que exerceu influência depressiva no curso dos negócios. Mas, por si próprios, tais efeitos não poderiam ter produzido um colapso na atividade econômica. Quando muito, teriam tornado a crise um pouco mais longa e um pouco mais severa do que as crises suaves que caracterizaram o crescimento da economia americana ao longo de sua história, não a teriam tornado tão catastrófica quanto foi.

Durante certo tempo, no primeiro ano, a crise não mostrou nenhuma das características especiais que se tornariam dominantes mais tarde. O declínio econômico foi mais severo do que o do primeiro ano de inúmeras cri-

• sés anteriores, provavelmente como consequência do colapso do mercado de ações e das condições excepcionais de rígido controle do dinheiro que estavam sendo mantidas desde 1928. Mas não mostrava nenhuma característica qualitativamente diferente, nenhum sinal de poder degenerar em catástrofe. Com exceção de um ingênuo raciocínio do tipo *post hoc ergo propter hoc*, não havia nada parecido na situação econômica em, digamos, setembro e outubro de 1930 que pudesse tornar o continuado e drástico declínio dos anos seguintes inevitável ou mesmo altamente provável. Em retrospecto, é claro que o Reserve System já deveria estar-se comportando de modo diferente; que não deveria ter permitido que o estoque de dinheiro declinasse de cerca de 3 por cento de agosto de 1929 a outubro de 1930 - um declínio maior do que o ocorrido durante as mais severas crises anteriores tomadas em conjunto. Embora isso tivesse sido um erro, ainda pode ser perdoado e não foi realmente crítico.

O caráter da crise mudou drasticamente em novembro de 1930, quando uma série de falências de bancos levou a uma enorme corrida a bancos

- o que significa tentativas dos depositantes para converter depósitos em dinheiro. A atitude espalhou-se de parte a parte do país e atingiu um clímax em 11 de dezembro de 1930, quando o Banco dos Estados Unidos também faliu. Essa falência foi crítica não somente porque o banco era um dos maiores do país, com mais de 200 milhões de dólares de depósitos, mas também porque, embora se tratasse de um banco comercial comum, seu nome tinha levado muitas pessoas no país e no exterior a acreditar tratar-se de banco oficial.

Antes de outubro de 1930, não tinha havido nenhum sinal de crise em termos de

liquidez ou qualquer perda de confiança em bancos. Desse

5

momento em diante, a economia passou a sofrer crises de liquidez recorrer tes" A onda de falência de bancos se acalmava um pouco e recomeçava de p0js _ quando algumas poucas falências dramáticas ou outros fatores prc vocavam nova perda de confiança no sistema bancário e nova série de coi ridas a bancos. Tratava-se de fatos importantes, não tanto por causa das fa lências dos bancos, mas sobretudo a seus efeitos no estoque de dinheiro.

/Num sistema bancário de reserva fracionária como o nosso, um banc< não tem obviamente um dólar de moeda (ou seu equivalente) por um dó lar de depósito. É por isto que o termo "depósito" não é conveniente e lê vá a mal-entendidos. Quando se deposita um dólar num banco, o bancc pode acrescentar quinze ou vinte centavos à sua caixa; o resto ele empres ta em outro guichê. O que toma emprestado pode, por sua vez, redeposi tar a soma no mesmo banco ou em outro - e o processo se repete. O ré sultado é que, para cada dólar de dinheiro possuído por um banco, ele de vê diversos dólares de depósitos. O estoque total de dinheiro - caixa mai: depósitos - para um dado volume de dinheiro em caixa é, pois, tantc maior quanto maior for a fração de dinheiro que o público está disposto e manter em depósito. Qualquer tentativa generalizada dos depositantes pare "obter seu dinheiro" significará um declínio no volume total de dinheiro, c não ser que haja algum modo de criar dinheiro adicional e algum modo de os bancos obterem-no. Caso contrário, um banco, ao tentar atender a seus depositantes, pressionará outros bancos pedindo empréstimos ou vendendo investimentos ou retirando seus depósitos; e esses outros bancos, poi sua vez, pressionarão outros ainda. O círculo vicioso, se sedesenvolver livremente, cresce por si só, pois as tentativas dos bancos para conseguirem dinheiro baixam o preço dos títulos, tornam insolventes bancos que, na realidade, eram seguros, abalam a confiança dos depositantes e dão início a um novo círculo.

Foi esse precisamente o tipo de situação que levou a um pânico bancário durante o sistema pré-Federal Reserve e a uma suspensão geral da conversão de depósitos em dinheiro em 1907. A suspensão foi um passo drástico e, durante certo tempo, a situação piorou. Mas foi também uma medida terapêutica. Foi capaz de cortar o círculo vicioso, impedindo o alastramento do contágio, evitando que a falência de alguns poucos bancos viesse a pressionar outros levando também a falência bancos sólidos. Em poucas semanas ou meses, quando a situação se estabilizou, a suspensão foi cancelada e a recuperação começou sem retração monetária.

Como vimos, uma das maiores razões para a criação do Federal Reserve System foi a de resolver tais situações. Foi-lhe dado. por isso. o poder de criar mais dinheiro se viesse a surgir uma demanda generalizada por parte do público e também os meios de tornar o dinheiro disponível aos bancos, com a garantia do ativo de cada banco. Desse modo. esperava-se que qualquer ameaça de pânico pudesse ser controlada: que não houvesse a ne-

cessidade de suspender a conversão de depósitos em dinheiro; e que os efeitos depressivos de crises monetárias pudessem, assim, ser inteiramente evitados.

A primeira vez em que esses poderes se tornaram necessários, e, portanto, o primeiro teste de sua eficiência, ocorreu em novembro e dezembro de 1930, como resultado das falências bancárias já comentadas acima. O Reserve System falhou tristemente. Fez muito pouco ou nada para fornecer liquidez aos bancos, considerando aparentemente o fechamento de bancos como pouco importante. É conveniente enfatizar, contudo, que o fracasso do System foi um fracasso de vontade, e não de poder. Nessa ocasião, como nas que se seguiram, o System tinha amplos poderes para fornecer aos bancos o dinheiro que seus depositantes reclamavam. Se isto tivesse sido feito, o fechamento dos bancos teria sido evitado e a débâcle monetária não ocorreria.

A onda inicial de falências de bancos arrefeceu e, em princípios de 1931, já havia sinais de um retorno da confiança. O Reserve System aproveitou a oportunidade para reduzir o crédito - o que quer dizer que controlou as forças naturalmente expansivas adotando uma ação que levava a uma deflação branda. Mesmo assim, havia sinais de recuperação não somente no setor monetário mas também em outras atividades econômicas. Os números para os primeiros quatro ou cinco meses de 1931, se examinados sem referência ao que ocorreu em seguida,

apresentam todos os sinais do fim de uma fase e do princípio de uma renovação.

A tentativa de renovação foi, contudo, muito curta. Novas falências de bancos começaram novas séries de corridas e o conseqüente declínio no estoque do dinheiro. Ainda desta vez, o Reserve System permaneceu inativo. Em face de uma liquidação sem precedentes do sistema bancário comercial, os livros do encarregado dos empréstimos "de última hora" mostram um declínio no volume de crédito à disposição dos bancos membros da organização.

Em setembro de 1931, a Grã-Bretanha abandonou o padrão ouro. Este ato foi precedido e seguido por retiradas de ouro dos Estados Unidos. Embora o ouro estivesse entrando nos Estados Unidos nos últimos dois anos e o estoque norte-americano de ouro e a reserva de ouro do Federal Reserve estivessem num ponto máximo, o Reserve System reagiu vigorosa e prontamente contra a saída do ouro para o exterior, apesar de não haver tomado semelhante atitude na crise interna anterior. E reagiu de um modo que iria certamente intensificar as dificuldades financeiras internas. Após mais de dois anos de severa crise econômica, o System aumentou a taxa de desconto - a taxa de juros que aplicava aos empréstimos aos bancos-membros; e o aumento foi maior, em termos de período de tempo, do que qualquer outro de sua história. A medida estancou a retirada de ouro. Mas foi acompanhada por um aumento espetacular de falência de bancos e de corridas para retiradas. Nos seis meses que decorreram de agosto de 1931 a janeiro de 1932, um entre dez bancos existentes suspendeu as operações, e os depósitos totais em bancos comerciais caíram 15 por cento.

Uma mudança temporária de política em 1932 envolvendo a compra de um bilhão de dólares em títulos do governo atenuou um pouco o ritmo do declínio. Se esta medida tivesse sido tomada em 1931, teria, quase certamente, evitado a débacle aqui descrita. Em 1932, já era tarde demais, e a medida funcionou como mero paliativo; e, quando o System voltou à pá; vidade, a melhora temporária foi seguida de mais um colapso terminando no Banking Holiday de 1933 - quando todos os bancos dos Estados Unidos foram oficialmente fechados por mais de uma semana. Um sistema estabelecido em grande parte para evitar uma suspensão temporária da circulação de depósitos em dinheiro - uma medida que havia anteriormente evitado a falência de bancos - possibilitou primeiro que um terço dos bancos do país deixasse de existir e depois levou a uma suspensão da circulação incomparavelmente mais severa e extensa do que qualquer suspensão-anterior. Entretanto, tão grande é a capacidade de autojustificação que o Federal Reserve Board foi capaz de escrever em seu relatório anual de 1933:

"A capacidade que o Federal Reserve Banks demonstrou de poder atender a enormes demandas de dinheiro durante a crise evidenciou a eficiência de sistema monetário do país sob o Federal Reserve Act... É difícil dizer qual teria sido o desenvolvimento da presente depressão se o Federal Reserve System não tivesse seguido uma política liberal de compras no open market".

Em resumo, de julho de 1929 a março de 1933, o estoque de dinheiro nos Estados Unidos caiu de um terço, e mais de dois terços do declínio teve lugar após a Inglaterra sair do padrão ouro. Se se tivesse evitado a queda do estoque de dinheiro, como era claramente possível, a crise teria sido bem menos longa e bem mais suave. Ainda poderia ser considerada como relativamente severa em termos de padrões históricos. Mas é totalmente inconcebível que, no decorrer de quatro anos, a renda monetária pudesse ter declinado mais de 50% e os preços, mais de 30%, não fosse a diminuição no estoque de dinheiro. Não conheço nenhuma depressão severa em qualquer país ou em qualquer época que não tenha sido acompanhada por um declínio agudo no estoque de dinheiro: e nenhum declínio agudo no estoque de dinheiro que não tenha sido acompanhado por uma grave depressão.

A Grande Depressão nos Estados Unidos, longe de ser um sinal da instabilidade inerente do sistema de empresa privada, constitui testemunho de quanto mal pode ser causado por erros de um pequeno grupo de homens quando dispõem de vastos poderes sobre o sistema monetário de um país.

É possível que esses erros possam ser desculpados na base do conhecimento disponível naquela ocasião - embora eu ache que não. Mas, este não é realmente o ponto. Qualquer sistema que dê tanto poder a um grupo de homens cujos erros -

tão severos e amplos é um mau sistema. É um mau sistema para os que acreditam na liberdade justamente porque dá a poucos homens um poder tão grande sem que seja exercido nenhum controle efetivo pelo corpo político - este é o argumento-chave político contra um banco central "independente". Mas é um mau sistema, mesmo para os que põem a segurança acima da liberdade. Erros, compreensíveis ou não, não podem ser evitados em sistemas que dispersam a responsabilidade mas dão poderes amplos a um pequeno grupo de homens e, portanto, tornam ações políticas importantes altamente dependentes de acidentes de personalidade. É este o argumento-chave técnico contra a existência de um banco central "independente". Parafraseando Clemenceau, dinheiro é coisa importante demais para ser deixado aos banqueiros centrais.

Normas em vez de autoridades

Se não podemos alcançar nossos objetivos nem por meio de um padrão ouro inteiramente automático nem por meio da ação livre de autoridades independentes - como poderemos estabelecer um sistema monetário estável e ao mesmo tempo livre da influência irresponsável do governo, um sistema capaz de fornecer a estrutura monetária indispensável a uma economia de livre empresa e que não possa ser usada como fonte de poder para ameaçar a liberdade econômica e política?

O único meio já sugerido e que parece promissor é tentar estabelecer um governo de lei, em vez de um governo de homens, por meio da legislação de normas para a direção da política monetária, a qual teria o efeito de permitir ao público exercer o controle da política monetária por meio das autoridades políticas e, ao mesmo tempo, evitaria que a política monetária fosse vítima dos caprichos das autoridades políticas.

A questão do estabelecimento de normas para a política monetária tem muito em comum com um tópico que parece a princípio muito diferente - o da primeira emenda da Constituição. Sempre que alguém sugere a conveniência de uma norma legislativa para o controle do dinheiro, a resposta estereotipada é a de que não faz sentido atar as mãos das autoridades monetárias deste modo, porque a autoridade, se quiser, pode sempre fazer o que a norma estabelece por vontade própria e, além disso, dispõe de outras alternativas; logo, "com certeza", conclui-se, pode funcionar melhor do que a norma. Uma versão alternativa do mesmo argumento é aplicada à legislatura. Se a legislatura se mostra disposta a aceitar a norma, diz-se, ela também estará disposta a legislar a norma "correta" em cada caso específico. Como então, conclui-se, pode a adoção de norma fornecer proteção contra a ação política irresponsável?

O mesmo argumento pode ser aplicado com pequenas alterações à primeira emenda da Constituição e, igualmente, à Constituição inteira. Não é

absurdo ter uma prescrição-padrão relativa a liberdade de palavra? Por que não tomar cada caso separadamente, e tratá-lo de acordo com suas características específicas? Não é essa a contrapartida ao argumento usual em política monetária de que não é conveniente amarrar as mãos das autoridades monetárias antecipadamente, de que devem ser deixadas livres para tratar de cada caso conforme seus próprios méritos? Por que não é o argumento igualmente válido para a liberdade de palavra? Um homem deseja postar-se na esquina de uma rua e falar a favor do controle da natalidade; um outro, sobre o comunismo, um terceiro, sobre o vegetarianismo; e assim por diante, ad in/initum. Por que não aprovar uma lei afirmando ou negando a cada um deles o direito de falar sobre tais temas específicos? Ou, de modo alternativo, por que não dar o poder de decidir a questão a uma agência administrativa? Fica imediatamente claro que, se tomarmos cada caso separadamente, a maioria quase certamente votará para negar a liberdade de palavra na maior parte dos casos ou talvez mesmo em cada caso tomado separadamente. Se o desejo do Sr. X de fazer propaganda do controle da natalidade for submetido a votação, com certeza terá resultado negativo; o mesmo acontecerá com o comunismo. O vegetariano talvez consiga permissão para se expressar, embora não tenha muita certeza disso.

Agora, suponhamos que todos esses casos sejam agrupados num só conjunto e o povo solicitado a votar nele como um todo; votar para decidir se se deve dar liberdade de palavra ou não a todos estes casos agrupados. É perfeitamente possível, e eu diria mesmo altamente provável, que grande maioria vote pela liberdade de palavra; isto é, ao votar no grupo em conjunto, as pessoas votariam

de modo exatamente oposto ao que fariam se tivessem que votar em cada caso separadamente. Por quê? Uma das razões é que as pessoas se preocupam mais com o perigo de serem privadas do seu direito de liberdade de palavra quando constituem uma minoria do que com o perigo envolvido em privar alguém de seu direito de liberdade de palavra quando fazem parte de uma maioria. Como consequência, quando votam no conjunto como um todo, dão muito mais peso à negação pouco frequente que lhes é feita de sua liberdade de palavra quando fazem parte de uma minoria do que à negação frequente da liberdade de palavra a outros.

Uma outra razão - e esta apresenta relevância mais direta para a política monetária - é que, se os casos são considerados em conjunto, torna-se claro que a política seguida tem efeitos cumulativos, que tendem a não ser reconhecidos e a não ser levados em conta quando cada caso é votado em separado. Quando um voto é apresentado sobre se o Sr. X pode falar numa praça, não se leva em conta os efeitos favoráveis de uma propalada política geral de liberdade de palavra. Não se considera o fato de que a sociedade em que as pessoas não têm a liberdade de se expressarem em praças sem legislação especial tornar-se-á uma sociedade em que o desenvolvimento de ideias novas, experimentação, mudança etc ficarão seriamente

comprometidos - o que é óbvio para nós todos que temos a sorte de ter vivido numa sociedade que não considera cada caso de liberdade de palavra separadamente.

Exatamente o mesmo raciocínio se aplica na área monetária. Se cada caso for considerado em termos de seus próprios méritos, a decisão errada terá grande probabilidade de ser adotada em bom número de casos, pois os responsáveis pela tomada de decisão estão examinando somente uma área limitada e não levam em conta as consequências cumulativas da política como um todo. De outro lado, se uma norma geral for adotada para um conjunto de casos, a existência desta regra tem efeito favorável nas atitudes, crenças e expectativas das pessoas - o que não aconteceria, mesmo no caso da adoção discriminatória de política exatamente idêntica numa série de casos em ocasiões separadas.

Se uma norma precisa ser legislada, qual deverá ser? A norma mais frequentemente sugerida por pessoas de convicções liberais é a da norma do nível de preço; isto é, uma diretriz legislativa às autoridades monetárias para manterem um nível de preço estável. Acho que se trata de uma norma errada, por ser estabelecida em termos de objetivos para cujo alcance as autoridades não dispõem de poderes claros e diretos. E conseqüente-mente sobrevêm o problema da dispersão das responsabilidades, deixando as autoridades muito à vontade. Há de fato uma conexão estreita entre ações monetárias e o nível de preço. Mas a conexão não é tão invariável ou tão direta que o objetivo de alcançar um preço estável possa constituir uma direção apropriada para as atividades diárias das autoridades.

A questão da norma a adotar já foi considerada em detalhes por mim.³ Portanto, limitar-me-ei a apresentar aqui minha conclusão. No estado presente de nosso conhecimento, parece-me conveniente estabelecer a regra em termos do comportamento do estoque de dinheiro. Minha escolha no momento seria a de uma norma que instrísse as autoridades monetárias a alcançar determinada taxa de aumento no estoque de dinheiro. Para isso, eu definiria o estoque de dinheiro como incluindo o dinheiro existente fora dos bancos comerciais e os depósitos nos bancos comerciais. Determinaria também que o Reserve System providenciasse para que o total de estoque de dinheiro assim definido aumentasse de mês para mês e, de fato, até onde possível, de dia para dia, uma taxa anual de X, onde X fosse um número entre 3 e 5. A definição precisa de dinheiro adotada, ou a taxa precisa de aumento escolhida, é menos importante do que a escolha definida de uma determinada definição e de uma determinada taxa de aumento.

Na atual situação, tal norma cortaria drasticamente o poder discriminatório das autoridades monetárias; mas ainda deixaria um volume indesejável de liberdade nas mãos do Federal Reserve e das autoridades do Tesou-

3 A Program for Monetary Stabi/ify. Op. cit., p. 77-99.

ro com respeito a como alcançar a taxa estabelecida de crescimento no estoque de dinheiro, a administração da dívida e a supervisão bancária, entre outras coisas.

Reformas bancárias e fiscais adicionais, que descrevi em detalhes em outra obra, seriam não só necessárias como convenientes. Teriam o efeito de eliminar a atual intervenção governamental nos empréstimos e nos investimentos e de converter as operações governamentais de financiamento, de fonte perpétua de instabilidade e incerteza em atividade razoavelmente regular e previsível. Mas, embora importantes, essas reformas adicionais são menos básicas do que a adoção de uma norma que limite a liberdade das autoridades monetárias no que concerne ao estoque de dinheiro.

Gostaria de enfatizar que não considero minha proposta particular como definitiva da administração monetária a qual devesse ser registrada no bronze e adotada por toda a eternidade. Parece-me, contudo, a norma que oferece as melhores possibilidades de levar a um certo grau de estabilidade monetária, à luz do nosso conhecimento atual. Tenho naturalmente esperanças de que, à medida que trabalhássemos com ela, à medida que aprendêssemos mais sobre assuntos monetários, poderíamos ser capazes de conceber normas melhores, que levariam a resultados ainda melhores. Esta norma me parece a única atualmente disponível para converter a política monetária num dos sustentáculos de uma sociedade livre - em vez de permitir que continue constituindo uma ameaça às suas bases.

CAPÍTULO IV

Finanças Internacionais e Problemas de Mercado

O problema dos acordos monetários internacionais consiste na relação entre as diversas moedas nacionais: os termos e condições sob os quais os indivíduos podem converter dólares americanos em libras esterlinas, dólares canadenses em dólares americanos etc. Esse problema está estreitamente ligado ao controle do dinheiro discutido no capítulo anterior. Está ligado também às políticas governamentais a respeito do mercado internacional, por ser o controle sobre o mercado internacional uma das técnicas de regular os pagamentos internacionais.

Importância dos acordos monetários internacionais para a liberdade econômica

A despeito de seu caráter técnico e de sua desanimadora complexidade, o tema dos acordos monetários internacionais não pode ser negligenciado por um liberal. Basta dizer que, hoje, a ameaça mais séria a curto prazo para a liberdade econômica dos Estados Unidos - além, naturalmente, do início da Terceira Guerra Mundial - é a de sermos levados a adotar controles econômicos cada vez mais extensos a fim de "resolver" o problema do balanço de pagamentos. A interferência com o comércio internacional parece inócua; pode obter o apoio de pessoas que, em outras ocasiões, se mostram apreensivas com a interferência do governo nos assuntos econômicos: inúmeros homens de negócios consideravam-na como parte do American Way o/ Li/e, mas há poucas interferências tão capazes de se desenvolverem tanto e de se tornarem tão destrutivas para a economia livre. Já há bastante experiência para que possamos concluir que a maneira mais efetiva de converter uma economia de mercado numa sociedade de economia autoritária consiste em começar a impor controles diretos sobre o câmbio. Esse primeiro passo leva imediatamente ao racionamento das importações, ao controle da produção doméstica que utiliza produtos importados ou que produz substitutos para as importações - e assim por diante numa espiral sem fim. Entretanto, mesmo um defensor tão ardoroso da livre empresa como o Senador Barry Goldwater foi às vezes levado, quando discutia o chamado "gold flow", a sugerir restrições nas transações cambiais como uma "cura" necessária. Tal "cura" seria extraordinariamente pior do que a moléstia.

Na verdade, há pouca novidade sob o sol em matéria de política econômica; o que se apresenta como novo não é senão o que foi recusado pelo século anterior sob algum disfarce. A não ser que me engane, contudo, controles cambiais completos e a chamada "não-conversão de moedas" são uma exceção, e sua origem revela marca autoritária. Até onde sei, foram inventadas por Hjalmar Schacht nos primeiros anos do regime nazista. /Em inúmeras ocasiões no passado, é claro, as moedas foram descritas como não-conversíveis. Mas essa palavra significava, então, simplesmente que o governo do dia não estava disposto ou não podia converter papel moeda em ouro ou prata - ou na mercadoria que fosse indicada - na proporção especificada. Raramente, porém, isso significou que um país proibia seus cidadãos ou residentes de comerciar pedaços de papel prometendo pagar determinadas somas na moeda do país por pedaços correspondentes de papel moeda de outro país - ou pagar determinada mercadoria com moedas ou lingotes./Durante

a Guerra Civil nos Estados Unidos e por mais quinze anos depois, por exemplo, a moeda americana foi inconversível no sentido de que os portadores da mesma não podiam devolvê-la ao Tesouro e obter um certo volume de ouro por ela. Mas, durante todo o período, os cidadãos puderam comprar ouro ao preço de mercado ou comprar e vender libras inglesas com dinheiro americano ao preço mutuamente conveniente às duas partes envolvidas.

Nos Estados Unidos, o dólar tornou-se inconversível no sentido antigo desde 1933.

E, portanto, ilegal aos cidadãos americanos guardar, comprar ou vender ouro. O dólar não se tornou inconversível no sentido novo. Mas, infelizmente, parece que estamos adotando políticas que, cedo ou tarde, muito provavelmente nos levarão em tal direção.

Papel do ouro no sistema monetário americano

Somente o atraso cultural nos leva ainda a pensar no ouro como o elemento central de nosso sistema monetário. Uma descrição mais apurada do papel do ouro na política dos Estados Unidos indica tratar-se basicamente de uma mercadoria cujo preço é sustentado, como o do trigo e de outros produtos agrícolas. Nosso programa de manutenção do preço do ouro difere em três pontos importantes do programa adotado para o trigo: primeiro, pagamos o preço em questão tanto para o produtor externo como

para o interno; segundo, vendemos livremente ao preço em questão para os compradores do exterior, mas não para os do país; terceiro, e este constitui uma relíquia importante do papel monetário do ouro, o Tesouro está autorizado a imprimir dinheiro para pagar o ouro que compra, de modo que as despesas da compra do ouro não aparecem no orçamento e as somas necessárias não precisam ser explicitamente reservadas pelo Congresso; de modo semelhante, quando o Tesouro vende ouro, o livro mostra simplesmente uma redução nos certificados de ouro, e não um recibo que entre no orçamento.

Quando o preço do ouro foi primeiramente fixado no seu nível atual de 35 dólares a onça, em 1934, o preço estava bem acima do preço do ouro no mercado livre. Em consequência, o ouro inundou os Estados Unidos, nosso estoque de ouro triplicou em seis anos e chegamos a possuir bem mais do que a metade do estoque de ouro do mundo. Acumulamos um excedente de ouro pela mesma razão por que acumulamos um excedente de trigo - o governo ofereceu preço mais alto que o do mercado. Mais recentemente, a situação mudou. O preço do ouro legalmente fixado permaneceu no nível de 35 dólares; os preços de outras mercadorias dobraram ou triplicaram. Portanto, 35 dólares constituem agora menos do que seria o preço no mercado livre. Como consequência disso, estamos enfrentando uma "falta", e não um excedente, exatamente pela mesma razão por que o teto nos aluguéis leva a uma "falta" de casas -, uma vez que o governo está tentando manter o preço do ouro abaixo do preço do mercado.

O preço legal do ouro já deveria ter sido aumentado há muito tempo - da mesma forma que o preço do trigo tem sido aumentado de tempos em tempos - exceto que, no caso do ouro, os dois maiores produtores, e por conseguinte os dois maiores beneficiários de um aumento de preço, seriam a União Soviética e a África do Sul, dois países pêlos quais os Estados Unidos nutrem menos simpatias políticas.

O controle governamental do preço do ouro - da mesma forma que o controle de qualquer outro preço - é inconsistente com uma economia livre. Esse pseudopadrão ouro deve ser claramente distinguido do uso do ouro como dinheiro sob um verdadeiro padrão ouro, o qual é inteiramente consistente com uma economia livre, embora não seja de fato praticável. Ainda mais que a fixação do preço como tal, as medidas associadas tomadas em 1933 e 1934 pela administração Roosevelt, quando aumentou o preço do ouro, representaram um afastamento fundamental dos princípios liberais e estabeleceram precedentes que serviriam para contagiar o mundo livre. Refiro-me à nacionalização do estoque de ouro, à proibição de propriedade privada do ouro para propósitos monetários e à ab-rogação da cláusula do ouro em contratos públicos e privados.

t bom observar que se trata aqui de um ponto sutil que depende do que é mantido

constante na estimativa do preço do mercado livre, particularmente com respeito ao papel monetário do ouro.

Em 1933 e princípios de 1934, os proprietários particulares de ouro foram obrigados por lei a devolvê-lo ao Governo Federal. Foram compensados com preço igual ao fixado pela lei anterior, que estava na ocasião bem abaixo do preço de mercado. Para tornar tal obrigação efetiva, a propriedade privada de ouro nos Estados Unidos foi tornada ilegal, com exceção de sua utilização nas artes. É difícil imaginar medida mais destrutiva dos princípios da propriedade privada sobre os quais repousam as bases de uma sociedade de livre empresa. Não há nenhuma diferença, em princípio, entre essa nacionalização do ouro a preço artificialmente baixo e a nacionalização da terra e das fábricas feita por Fidel Castro a preço artificialmente baixo. De que modo podem os Estados Unidos protestar contra essa nacionalização após terem realizado a primeira? No entanto, tão grande é a cegueira de alguns partidários da livre empresa com relação ao ouro que, em 1960, Henry Alexander, chefe da Morgan Guaranty Trust Company, sucessora da J. P. Morgan & Co., propôs que a proibição da propriedade de ouro por cidadãos dos Estados Unidos fosse estendida ao ouro mantido no exterior! E sua proposta foi adotada pelo Presidente Eisenhower, sem nenhum protesto por parte da comunidade bancária.

Embora baseada no argumento da "conservação" do ouro para uso monetário, a proibição da propriedade privada de ouro não foi estabelecida na base de propósitos monetários, fossem eles bons ou maus. Foi adotada para permitir ao governo colher o lucro do aumento do preço - ou talvez para impedir que alguns indivíduos se beneficiassem dele.

A ab-rogação da cláusula ouro teve propósito semelhante. E também traz em si a destruição dos princípios básicos da livre empresa. Contratos fechados em boa-fé e com inteiro conhecimento de ambas as partes foram declarados destituídos de valor em benefício de uma das partes!

Pagamentos e fuga de capital

Ao discutir as relações monetárias internacionais num nível mais geral, é necessário distinguir dois problemas diferentes: o balanço de pagamentos e o perigo de uma corrida ao ouro. A diferença entre os dois problemas pode ser ilustrada de modo simples considerando a analogia de um banco comercial comum. O banco deve organizar seus negócios de tal modo que perceba, sob a forma de taxa de serviços, juros sobre empréstimos etc.. um total bastante grande para permitir-lhe fazer frente às suas despesas - salários, juros sobre fundos levantados, custo de suprimentos, lucros para os acionistas etc. Deve, portanto, lutar para ter um bom volume de rendas. Mas mesmo um banco que esteja em boas condições em termos de renda pode passar por sérias dificuldades se, por qualquer motivo, seus depositantes vierem a perder a confiança nele e subitamente exigirem em massa a devolução de seus depósitos. Inúmeros bancos sólidos foram forçados a fechar as portas devido a corridas desse tipo durante a crise de liquidez descrita no capítulo anterior.

Os dois problemas não são evidentemente independentes. Uma razão importante pela qual os depositantes podem perder a confiança num banco é o fato de este estar apresentando perdas em seu balanço. E contudo os dois problemas são também muito diferentes. De um lado, problemas de perdas no balanço surgem em geral de modo muito lento, e há sempre bastante tempo disponível para resolvê-los. Quase nunca aparecem de surpresa. Uma corrida, de outro lado, pode surgir subitamente e de modo imprevisível.

A situação dos Estados Unidos é precisamente paralela. Os residentes e o próprio Governo dos Estados Unidos estão interessados em comprar moedas estrangeiras com dólares de modo a adquirir mercadorias e serviços em outros países, investir em empreendimentos no exterior, pagar juros de dívidas, devolver empréstimos ou dar presentes a outras pessoas - em termos privados ou públicos. Ao mesmo tempo, estrangeiros estão interessados em adquirir dólares com moedas estrangeiras para propósitos correspondentes. Após o fato, o número de dólares gastos para adquirir moedas estrangeiras será precisamente igual ao número de dólares comprados com moedas estrangeiras - do mesmo modo que o número de pares de sapatos vendidos é precisamente igual ao número comprado. A aritmética é simples - a compra de um homem é a venda do outro. Mas não há nada que nos garanta que a

um determinado preço da moeda estrangeira em termos de dólares, o número de dólares que alguém quer gastar seja igual ao número de dólares que os outros querem comprar - do mesmo modo que não há nada que nos garanta que a um determinado preço para os sapatos o número de pares de sapatos que umas pessoas querem comprar seja exatamente igual ao número de pares que outras pessoas querem vender. A igualdade ex post reflete certos mecanismos que eliminaram qualquer discrepância ex ante. O problema de se chegar a um mecanismo apropriado a este objetivo é a contrapartida do problema do barico com relação

a seu balanço.

Além disso, os Estados Unidos têm, como o banco, o problema de evitar uma corrida. Os Estados Unidos têm o compromisso de vender ouro a bancos centrais e governos estrangeiros a 35 dólares a onça. Bancos centrais estrangeiros, governos e residentes possuem enormes fundos nos Estados Unidos sob a forma de depósitos ou títulos que podem ser facilmente vendidos por dólares. A qualquer momento, podem eles dar início a uma corrida ao Tesouro americano, tentando converter seus dólares em ouro. Foi isso precisamente o que aconteceu em fins de 1970 e que poderá voltar a acontecer a qualquer momento no futuro talvez; já mesmo antes da

publicação deste livro).

Os dois problemas estão relacionados de modo que o primeiro lida

com a perda da confiança na capacidade de os Estados Unidos honrarem sua promessa de vender ouro a 35 dólares a onça. O fato de os Estados Unidos terem sido obrigados a recorrer a empréstimos no exterior de modo a equilibrar sua conta corrente é a razão principal que leva os possuidores de dólares a se interessarem em convertê-los em ouro ou em outras moedas. Em segundo lugar, o preço fixo do ouro constitui o dispositivo que adotamos para prender outro conjunto de preços - o preço do dólar em termos de moedas estrangeiras -, e o fluxo do ouro, o meio que adotamos para resolver discrepâncias ex ante no balanço de pagamentos.

Mecanismos alternativos para obter o equilíbrio nos pagamentos externos

Poderemos esclarecer melhor as relações acima, considerando que mecanismos alternativos estão disponíveis para obter um equilíbrio nos pagamentos - o primeiro e, de muitos modos, o mais fundamental dos dois problemas.

Suponhamos que os Estados Unidos estejam em situação de equilíbrio razoável em termos de pagamentos internacionais e sobrevenha algo, alterando a situação por meio, digamos, da redução do número de dólares que estrangeiros desejam comprar em comparação com o número de dólares que os residentes nos Estados Unidos queiram vender; ou, encarando o caso do outro ponto de vista, por meio do aumento da quantidade de moeda estrangeira que os possuidores de dólares desejam comprar em comparação com a que possuidores de moedas estrangeiras desejam vender por dólares. Isto é, algo "ameaça" produzir um "déficit" nos pagamentos dos Estados Unidos. Tal situação pode resultar do aumento da eficiência na produção do exterior ou diminuição da eficiência no país, aumento das despesas dos Estados Unidos em ajuda externa ou redução de tais despesas por parte de outros países, ou um milhão de outras mudanças que estão sempre ocorrendo.

Há quatro, e somente quatro, modos pelos quais um país pode tentar ajustar-se a tais distúrbios e algumas combinações destes modos devem ser usadas.

1. As reservas de moedas estrangeiras dos Estados Unidos podem ser diminuídas ou as reservas estrangeiras de moeda americana aumentadas. Na prática, isso significa que o Governo dos Estados Unidos pode deixar o seu estoque de ouro baixar, pois o ouro é intercambiável com moedas estrangeiras, ou pode pedir emprestado moedas estrangeiras e torná-las disponíveis por dólares a taxas de câmbio oficiais; ou os governos estrangeiros podem acumular dólares vendendo a residentes dos Estados Unidos moe-

das estrangeiras a taxas oficiais. A utilização das reservas é, obviamente, quando muito, um expediente temporário. De fato, é precisamente o uso extensivo desse expediente pelos Estados Unidos o responsável pela grande preocupação com

o balanço de pagamentos.

2. Os preços internos nos Estados Unidos podem ser reduzidos em comparação com os preços externos. Este é o principal mecanismo de adaptação num padrão ouro completo. Um déficit inicial produziria uma saída de ouro (mecanismo 1 acima); a saída do ouro produziria um declínio no estoque de dinheiro; o declínio no estoque de dinheiro produziria uma queda nos preços e lucros internos. Ao mesmo tempo, os efeitos contrários ocorreriam no exterior: a entrada do ouro expandiria o estoque de dinheiro e, portanto, preços e lucros se elevariam. Preços mais baixos nos Estados Unidos e preços mais altos no exterior tornariam as mercadorias americanas mais atrativas para estrangeiros e, portanto, aumentaria o número de dólares que desejariam comprar; ao mesmo tempo, as mudanças de preço tornariam as mercadorias estrangeiras menos atrativas para os residentes nos Estados Unidos e, portanto, diminuiria o número de dólares que desejariam vender. Ambos os efeitos funcionariam para reduzir o déficit e reequilibrar o balanço sem a necessidade de saídas adicionais de ouro.

Sob os padrões atuais, tais efeitos não são automáticos. Saídas de ouro podem ainda ocorrer como um primeiro passo, mas não afetariam o estoque de dinheiro tanto no país que perdesse quanto no país que ganhasse ouro, a não ser que as autoridades monetárias dos dois países decidissem que isso deveria acontecer. Atualmente em todos os países, o Banco Central ou o Tesouro tem o poder de contornar a influência da saída do ouro ou de alterar o estoque de dinheiro sem saídas de ouro. Portanto, tal mecanismo só será usado se as autoridades do país que está sofrendo o déficit quiserem produzir a deflação, criando assim desemprego, a fim de resolver seus problemas de pagamento; ou se as autoridades do país em estado de superavit estejam dispostas a produzir a inflação.

3. Exatamente os mesmos efeitos podem ser obtidos por meio de uma alteração nas taxas de câmbio ou nos preços internos. Por exemplo, suponhamos que, sob o mecanismo 2, o preço de um determinado carro nos Estados Unidos caia de 10% de 2 800 dólares para 2 520 dólares. Se o preço da libra for 2.80 dólares, isto significa que o preço na Inglaterra (não considerando frete e outras despesas) cairia de 1 000 para 900 libras. Exatamente o mesmo declínio nos preços britânicos poderia ocorrer, sem nenhuma alteração no preço nos Estados Unidos, se o preço da libra subisse de 2,80 para 3,11 dólares. Anteriormente, os ingleses teriam que gastar 1000 libras para obter 2 800 dólares. Agora, poderiam obter 2 800 dólares por somente 900 libras. Mas os ingleses não saberiam da diferença existencial, entre esta redução do custo e a correspondente redução por meio de

uma baixa no preço nos Estados Unidos sem uma mudança na taxa de câmbio.

Na prática, há uma série de modos pelos quais a mudança na taxa de câmbio pode ocorrer. Com o tipo de taxas de câmbio amarradas que inúmeros países têm agora, ela pode ocorrer por meio de desvalorização ou da valorização, que consiste em, digamos, uma declaração governamental de que está sendo mudado o preço ao qual pretende amarrar sua moeda. Alternativamente, a taxa de câmbio não precisa ser amarrada, pode tratar-se de uma taxa de mercado móvel, alterando-se de dia para dia, como aconteceu com o dólar canadense de 1950 a 1962. Se se tratar de uma taxa de mercado, pode ser realmente livre, determinada fundamentalmente por transações privadas, como aconteceu com o Canadá de 1952 a 1961. ou pode ser manipulada por especulações do governo, como aconteceu com a Inglaterra, de 1931 a 1939, e no Canadá, de 1950 a 1952 e ainda de 1961 a 1962.

Entre todas essas técnicas, somente a taxa de câmbio de flutuação livre é inteiramente automática e livre do controle governamental.

4. Os ajustamentos produzidos pelos mecanismos 2 e 3 consistem em mudanças no fluxo de mercadorias e serviços induzidos por mudanças nos preços internos ou nas taxas de câmbio. Em vez disso, controles governamentais diretos ou interferências com o comércio, podem ser usados para reduzir as despesas dos Estados Unidos com dólares e expandir os recebimentos. As tarifas podem ser aumentadas para controlar as importações, subsídios podem ser criados para estimular as exportações, cotas de importação podem ser impostas sobre certo grupo de mercadorias, investimentos de capital no exterior por cidadãos e firmas americanos podem ser controlados, e assim por diante até os dispositivos de controle de câmbio. Nessa categoria, devem ser incluídos não só os controles sobre as atividades privadas, mas também mudanças nos programas governamentais

com vistas ao equilíbrio nos pagamentos. Os recipientes de ajuda externa podem ser obrigados a gastar nos Estados Unidos as quantias envolvidas; os militares podem adquirir mercadorias nos Estados Unidos a preços mais altos em vez de adquiri-las no exterior, de modo a economizar "dólares" - na terminologia contraditória usada -, e assim por diante.

A coisa importante a notar é que um ou outro dentre esses quatro mecanismos terão que ser usados. Os livros têm que mostrar a situação de equilíbrio. Os pagamentos têm que igualar os recebimentos. A questão única é como.

A nossa anunciada política nacional tem sido e continua sendo a de não recorrer a nenhum dos mecanismos acima citados. Num discurso em dezembro de 1961, proferido na National Association of Manufacturers, o Presidente Kennedy declarou: "A presente administração, portanto, durante o tempo em que estiver no poder - e eu repito isto da maneira mais cla-

ra - não tem a intenção de impor controles cambiais, desvalorizar o dólar, levantar barreiras alfandegárias ou perturbar nossa recuperação econômica". Em termos lógicos, isso revela apenas duas possibilidades: conseguir que os outros países tomem as medidas relevantes, o que constitui um recurso muito pouco seguro, ou baixar as reservas, o que o Presidente e outros membros do governo declaram repetidamente que não deveria continuar acontecendo. Contudo, o Time reportou que a promessa do Presidente foi recebida "com um estouro de aplausos" por parte da audiência de homens de negócios. Até onde se pode concluir de nossa política econômica, estamos na posição de um homem que gasta mais do que ganha mas que insiste em declarar que não pode de modo algum ganhar mais ou gastar menos ou pedir emprestado ou financiar os gastos com suas reservas!

Pelo fato de não estarmos dispostos a adotar nenhuma política coerente, nós e nossos sócios comerciais - que apresentam as mesmas ilusórias declarações - tivemos que recorrer necessariamente aos quatro mecanismos. Nos primeiros anos pós-guerra, as reservas dos Estados Unidos aumentaram, mas recentemente começaram a declinar. Aceitamos a inflação com melhor disposição do que o teríamos feito quando as reservas estavam aumentando; e nos voltamos surpreendentemente para a deflação desde 1958 devido ao escoamento do ouro. Embora não tenhamos mudado o preço oficial do ouro, nossos sócios comerciais alteraram o deles, e, portanto, a taxa de câmbio entre sua moeda e o dólar, e não faltaram pressões dos Estados Unidos nesse sentido. Finalmente, nossos sócios comerciais usaram intensamente controles diretos, e pelo fato de nós, e não eles, termos tido que enfrentar déficits, acabamos por recorrer também a uma ampla gama de interferências diretas nos pagamentos, desde a redução do volume de mercadorias estrangeiras que os turistas podem trazer livre de taxas - uma simples e no entanto altamente sintomática providência - até a exigência de que as quantias destinadas à ajuda externa fossem gastas nos Estados Unidos, e o impedimento de suas famílias se juntarem aos homens de serviço no estrangeiro até as cotas mais apertadas de importação de petróleo. Também fomos levados a nos envolver na medida humilhante de pedir a governos estrangeiros que tomassem determinadas providências para melhorarem a situação de balanço de pagamento dos Estados Unidos.

Dentre os quatro mecanismos, o uso dos controles diretos é claramente o pior sob quase todos os pontos de vista e certamente o mais destrutivo para uma sociedade livre. No entanto, em vez de uma política definida, fomos levados cada vez mais a utilizar certo tipo de controle sob uma forma ou outra. Pregamos publicamente as virtudes do mercado livre, mas fomos forçados pela pressão inexorável do balanço de pagamentos a nos movermos para a direção oposta e há grande perigo de que continuemos a fazê-lo. Podemos votar todas as leis imagináveis para reduzir tarifas, a Administração pode negociar toda e qualquer espécie de redução de tarifas, porém, se não adotarmos um mecanismo alternativo para resolver os déficits

do balanço de pagamento, seremos levados a substituir um conjunto de limitações do mercado por outro - de fato, substituir bons conjuntos por conjuntos piores. Se as tarifas são prejudiciais, cotas e outras interferências diretas são até mesmo piores. Uma tarifa, da mesma forma que um preço de mercado, é impessoal e não envolve interferência direta do governo nos negócios; uma cota poderá envolver a distribuição e outras interferências administrativas, além de dar aos administradores poder razoável junto à empresa privada. Talvez piores que tarifas e quotas são os acordos extraleais, como a concordância "voluntária" do

Japão de restringir a exportação de produtos têxteis.

Taxas de câmbio flutuante como solução do mercado livre

Há somente dois mecanismos consistentes com um mercado e um comércio livres. Um deles é um padrão ouro internacionalmente e completa-mente automático. Isto, como vimos no capítulo anterior, não é nem factível nem desejável, e, de qualquer forma, não podemos adotá-lo por conta própria. O outro é um sistema de taxas de câmbio livremente flutuantes, determinadas no mercado por transações privadas sem a intervenção governamental. Esta é a contrapartida apropriada do mercado livre para a norma monetária discutida no capítulo anterior. Se não a adotarmos, falharemos inevitavelmente em expandir a área do mercado livre e teremos que, cedo ou tarde, acabar por impor controles diretos cada vez mais amplos sobre o mercado. Nessa área, como em outras, as condições podem mudar, e quase sempre mudam inesperadamente. É possível que consigamos vencer as dificuldades em que nos debatemos no momento da confecção deste livro (abril de 1962) e que terminemos com um superavit e não com um déficit, acumulando reservas em vez de reduzi-las. Se for assim, isso significará somente que outros países terão que enfrentar a necessidade da imposição de controles. Quando, em 1950, escrevi um artigo propondo um sistema de taxas de câmbio flutuantes, a sugestão se colocava no contexto das dificuldades europeias de pagamento que acompanhavam a então alegada "falta de dólares". Tal reviravolta é sempre possível. De fato, é justamente a dificuldade de prever quando e como tais mudanças ocorrerão que constitui o argumento básico para um mercado livre. Nosso problema não é "solucionar" um problema do balanço de pagamentos. E solucionar o problema do balanço de pagamentos, por meio de mecanismo que permitia às forças do mercado livre fornecer resposta automática, pronta, efetiva às mudanças nas condições que afetam o mercado internacional.

Embora taxas de câmbio livremente flutuantes pareçam ser tão claramente o mecanismo apropriado a um mercado livre, só contam com o apoio vigoroso de número muito pequeno de liberais, a maior parte deles economistas profissionais, e são combatidas por inúmeros liberais que rejei-

tam a intervenção governamental e a fixação de preços pelo governo em quase todas as outras áreas. Por que isto? Uma razão é, simplesmente, a tirania do status quo. Uma segunda razão é a confusão entre um verdadeiro padrão ouro e um pseudopadrão ouro. Sob um verdadeiro padrão ouro, os preços das diferentes moedas nacionais com relação umas às outras seriam bastante rígidos, pois as diferentes moedas seriam apenas nomes diferentes para diferentes volumes de ouro.

É fácil cometer o erro de supor que se possa obter um verdadeiro padrão ouro pela mera adoção de um meio de obediência formal ao ouro - a adoção de um pseudopadrão ouro sob o qual os preços das diversas moedas com relação umas às outras são rígidos simplesmente porque são preços contidos em mercados manobrados artificialmente. A terceira razão é a tendência inevitável de todos apoiarem o mercado livre para todos os demais - e considerarem-se a si próprios como merecendo tratamento especial. E o que acontece com banqueiros com relação às taxas de câmbio. Gostam de ter um preço garantido. Mais do que isso, não estão familiarizados com os dispositivos do mercado que poderiam ser usados para enfrentar as flutuações nas taxas de câmbio. As firmas que se especializariam em especulação e arbitragem num mercado livre e para câmbio não existem. Essa é uma das maneiras pela qual a tirania do status quo é mantida. No Canadá, por exemplo, alguns banqueiros, após uma década de taxa livre, que lhes deu um status quo diferente, estavam entre os primeiros a defender sua continuação e a objetar às taxas amarradas ou à manipulação governamental da taxa.

Mais importante do que qualquer uma destas razões, acho eu, é a interpretação errônea da experiência com taxas flutuantes, que se originou de um falácia estatística facilmente explicável por meio de um exemplo padrão. O Arizona é obviamente o pior lugar dos Estados Unidos para uma pessoa com tuberculose - a taxa de morte por tuberculose no Arizona é maior do que em qualquer outro Estado.

A falácia é óbvia neste caso. É menos óbvia com relação às taxas cambiais. Quando os países estão em severas dificuldades financeiras, com resultado da administração monetária interna inconveniente ou por qualquer outra razão, acabam por ter que recorrer, em último caso, a taxas cambiais flexíveis. Nenhuma espécie de controle cambial ou restrição direta exercida sobre o mercado

permitiu-lhes amarrar uma taxa de câmbio afastada de sua realidade econômica. Em consequência, é certamente verdade que as taxas cambiais flutuantes estão associadas amiúde com instabilidade econômica e financeira - como, por exemplo, em hiperinflações ou em inflações severas como as que ocorreram em inúmeros países da América do Sul. É fácil concluir, como o fizeram muitos, que taxas cambiais flutuantes produzem tal instabilidade.

Ser a favor de taxas de câmbio flutuantes não significa ser a favor de taxas de câmbio instáveis. Quando apoiamos um sistema de preço livre, não significa que somos a favor de um sistema em que os preços flutuam violentamente para cima e para baixo. O que desejamos é um sistema em

que os preços sejam livres para flutuar - mas no qual as forças que os determinam sejam suficientemente estáveis de modo que os preços mudem dentro de limites moderados. O mesmo se aplica num sistema de taxas cambiais flutuantes. O objetivo último é um mundo em que as taxas cambiais, embora livres para variar, sejam de fato altamente estáveis porque políticas econômicas e condições básicas são estáveis. A instabilidade das taxas de câmbio é um sintoma da instabilidade da estrutura econômica subjacente. A eliminação de tais sintomas pelo congelamento administrativo das taxas cambiais não corrige nenhuma das dificuldades subjacentes e só torna o ajustamento a elas ainda mais penoso.

Medidas políticas necessárias a um mercado livre de ouro e de câmbio

Seria útil para a tradução em termos concretos das implicações desta discussão, se eu especificasse detalhadamente as medidas que acho deveriam ser tomadas pelos Estados Unidos para promover um verdadeiro mercado livre do ouro e do câmbio.

i

1. Os Estados Unidos deveriam anunciar que não mais se comprometem a comprar ou vender ouro a preço fixo.

2. As leis atuais que declaram ser ilegal indivíduos possuírem ouro ou que comprem ou vendam ouro devem ser revogadas, de modo que não existam mais restrições ao preço pelo qual o ouro possa ser comprado ou vendido em termos de qualquer outra mercadoria ou instrumento financeiro, incluindo moedas nacionais.

3. Deve ser revogada a presente lei que estabelece que o Reserve System deve manter certificados de ouro iguais a 25% de sua responsabilidade.

4. O maior problema para a eliminação completa do programa de manutenção do preço do ouro, como também para o caso do programa de manutenção do preço do trigo, é o de descobrir o que fazer com o estoque acumulado do governo. Para ambos os casos, minha opinião é que o governo estabeleça imediatamente um mercado livre por meio da institucionalização dos passos 1 e 2 e, finalmente, liquide todos os seus estoques. Entretanto, talvez seja conveniente para o governo liquidar seus estoques gradualmente. Para o trigo, cinco anos sempre me pareceram período suficientemente longo. Acho, pois, que o governo deveria liquidar um quinto de seus estoques em cada um dos cinco anos. Tal período parece-me razoavelmente satisfatório para ouro também. Logo, proporia que o governo liquidasse seu estoque de ouro no mercado livre durante um período de cinco anos. Com um mer-

cado de ouro livre, os indivíduos podem muito bem achar que certificados de depósito de ouro são mais úteis do que o próprio ouro. Neste caso, empresas privadas podem com certeza prover os serviços de armazenar o ouro e emitir certificados. Por que têm que ser armazenagem de ouro e a emissão de certificados de depósito uma indústria nacionalizada?

5. Os Estados Unidos deveriam anunciar também que não proclamarão nenhuma taxa de câmbio oficial para o dólar e outras moedas; e que, além disso, não se envolverão em nenhuma especulação ou qualquer outra atividade destinada a influenciar as taxas de câmbio. Estas seriam então determinadas pelos mercados livres.

6. Estas medidas entrariam em conflito com nossa obrigação formal, como membro do Fundo Monetário Internacional, de especificar a paridade oficial para o

dólar.

Entretanto, o Fundo foi capaz de resolver o problema quando se tratou do Canadá e de lhe dar aprovação para uma taxa flutuante. Não há razão para que não faça o mesmo com os Estados Unidos.

7. Outras nações podem preferir relacionar o valor de suas moedas com o dólar. Trata-se de questão do interesse dessas nações, e não há nenhum motivo para que objetemos a isso, desde que não tomemos nenhum compromisso de comprar ou vender suas moedas a preço fixo. Elas só poderão prender o valor de suas moedas ao da nossa recorrendo a uma ou mais das medidas apresentadas acima - extrair ou acumular reservas, coordenar sua política interna com a dos Estados Unidos, aumentar ou diminuir os controles diretos sobre o comércio.

Eliminação das restrições ao comércio

Um sistema como o descrito acima resolveria o problema do balanço de pagamentos definitivamente. Não poderia surgir nenhum déficit que tivesse que levar os funcionários do governo a solicitar a assistência dos países e bancos centrais estrangeiros: ou a pedir ao presidente americano que se comportasse como um banqueiro preocupado tentando reconquistar a confiança em seu banco: ou a forçar uma Administração que prega o mercado livre a impor restrições à importação: ou a sacrificar interesses nacionais e pessoais importantes à questão trivial do nome da moeda em que os pagamentos são feitos. Os pagamentos estarão sempre em equilíbrio porque um preço - a taxa cambial - terá a liberdade de criar tal equilíbrio. Ninguém poderá vender dólares a não ser que possa encontrar alguém para comprá-los; e vice-versa.

Um sistema de taxa de câmbio flutuante poderia, portanto, levar-nos direta e efetivamente em direção a um comércio completamente livre de

72 mercadorias e serviços - barrando apenas as interferências deliberadas que pudessem ser justificadas em termos estritamente políticos e militares: por exemplo, proibindo a venda de material estratégico aos países comunistas. Enquanto estivermos firmemente comprometidos com taxas de câmbio fixas, não nos podemos mover decisivamente para o comércio livre. A possibilidade de tarifas ou de controles diretos deve ser considerada uma válvula de escape em caso de necessidade.

Um sistema de taxas de câmbio flutuantes tem a vantagem adicional de tornar quase transparentemente óbvia a falácia do argumento mais popular contra o comércio livre - o argumento de que salários "baixos" em outros países tornam as tarifas de algum modo necessárias à proteção de salários "altos" em nosso país. 100 ienes pela hora de um trabalhador japonês são mais ou menos do que 4 dólares por hora de um trabalhador americano? Isso dependerá da taxa de câmbio. O que determina a taxa de câmbio? A necessidade de equilibrar o balanço de pagamentos; isto é, de tornar a quantidade que podemos vender aos japoneses aproximadamente igual à que eles nos podem vender.

Suponhamos, para simplificar a questão, que o Japão e Estados Unidos sejam os dois únicos países envolvidos nas trocas comerciais; e que, a uma determinada taxa de câmbio, digamos 1 000 ienes por dólar, os japoneses possam produzir todo e qualquer produto capaz de participar do comércio exterior a um preço mais baixo do que os Estados Unidos. Com essa taxa de câmbio, os japoneses poderiam vender-nos muitas mercadorias e nós não lhes poderíamos vender nenhuma. Suponhamos que nós paguemos em dólares. O que farão os exportadores japoneses com esses dólares? Não podem comê-los, vesti-los ou morar neles. Se estivessem dispostos simplesmente a guardá-los, então a indústria de impressão de dólares tornar-se-ia uma esplêndida indústria para exportação. Sua produção nos permitiria dispor de todas as coisas boas da vida fornecidas quase gratuitamente pelos japoneses.

Mas é evidente que os exportadores japoneses não desejam guardar nossos dólares. Eles tratarão de vender seus dólares por ienes. Teoricamente, não há nada que possam comprar por um dólar que não possam comprar por menos do que 1 000 ienes - que obteriam, como havíamos suposto, em troca de um dólar. Isso também aconteceria com os outros japoneses. Por que então um possuidor qualquer de ienes renunciaria a 1 000 ienes por um dólar, que lhes permitiria comprar menos mercadorias do que os 1 000 ienes? Ninguém o faria. Para que o exportador japonês pudesse trocar seus dólares por ienes, ele precisaria aceitar uma

quantidade menor de ienes - o preço do dólar em termos de ienes teria que ser menor do que 1 000 ou o preço do iene em termos de dólares maior que 1 milésimo de dólar. Mas, a 500 ienes por dólar, as mercadorias japonesas se tornariam duas vezes mais caras para os americanos; e as mercadorias americanas teriam seu preço cortado pela metade para os japone-

sés não poderiam mais continuar a oferecer preços mais baixos do que os dos produtos americanos para todos os produtos.

A que nível o preço do iene por dólar se fixaria? Ao nível necessário para garantir a todos os exportadores que assim o desejarem a venda dos dólares, que recebam pelas mercadorias exportadas para os Estados Unidos, aos importadores que os usam para comprar mercadorias nos Estados Unidos. Em palavras simples, a qualquer nível que garanta que o valor das exportações americanas (em dólares) seja igual ao valor das importações americanas (também em dólares). Trata-se de palavras simples porque uma declaração precisa teria que levar em conta transferências de capital, doações e assim por diante. Mas tais fatos não alteram o princípio central.

Deve-se notar que essa discussão nada estabeleceu com relação ao nível de vida do trabalhador japonês ou do trabalhador americano. São, no caso, irrelevantes. Se o trabalhador japonês tem um nível de vida inferior ao do americano, é por ser menos produtivo em média do que o americano, devido ao treinamento, à quantidade de capital ou de terra que dispõe para trabalhar. Se o trabalhador americano for, digamos, quatro vezes mais produtivo do que o trabalhador japonês, seria inútil usá-lo para a produção de mercadorias em que é em média menos de quatro vezes tão produtivo. É melhor produzir as mercadorias em que mostra maior eficiência, e trocá-las por aquelas em que é menos eficiente. As tarifas não vão ajudar o trabalhador japonês a levantar seu nível de vida ou proteger o alto padrão do trabalhador americano. Ao contrário, baixam o padrão japonês e impedem o padrão americano de subir tanto quanto poderia.

Supondo que adotemos o comércio livre, de que modo o faríamos? O método que tentamos adotar foi o de negociações recíprocas de redução de tarifas com outros países. Isso me parece uma prática errada. Em primeiro lugar, tem como consequência um ritmo. Progride mais rapidamente quem se move sozinho. Em segundo, leva a uma visão errônea do problema básico. Faz parecer que as tarifas ajudam o país que as impõem enquanto prejudicam os outros, como se, quando renunciarmos a uma tarifa, estivéssemos abandonando algo bom e tenhamos de receber algo de volta, sob a forma de redução nas tarifas impostas pelos outros países. Na verdade, a situação é completamente diversa. Nossas tarifas nos prejudicam tanto quanto aos outros países. Nós nos beneficiaríamos da renúncia a nossas tarifas, ainda que os outros países não fizessem o mesmo.² É evidente que teríamos ainda maiores benefícios se também reduzissem as deles, mas nosso benefício não exige que isso aconteça. Os interesses próprios coincidem. não conflitam.

É minha opinião de que seria bem melhor se passássemos para o co-

² Há consideráveis exceções a tal declaração, mas, até onde posso ver, trata-se de curiosidades teóricas, e não de possibilidades práticas relevantes.

mércio livre unilateralmente, como o fez a Inglaterra no século XIX, quando rejeitou as leis do trigo. Também nós, como aconteceu com eles, ganharíamos, com isso, boa quantidade de poder econômico e político. Somos uma grande nação e não nos convém pedir benefícios recíprocos de Luxemburgo antes de reduzir uma tarifa sobre produtos luxemburgueses; ou fazer milhares de refugiados chineses perderem seus empregos de um momento para o outro ao impor cotas de importação a produtos têxteis de Hong Kong. Tratemos de viver à altura do nosso destino e estabelecer o ritmo - em vez de nos tornarmos seguidores relutantes.

Tenho falado em termos de tarifas por uma questão de simplicidade, mas conforme já observado, restrições do tipo não tarifário podem, atualmente, constituir impedimentos mais sérios ao comércio do que as próprias tarifas. É preciso remover ambas. Um programa imediato, embora gradual, seria o de estabelecer que todas as cotas de importações ou outras restrições quantitativas - quer impostas por nós ou "voluntariamente" aceitas por outros países - sejam aumentadas de 20 por cento ao ano até que se tornem tão altas a ponto de perderem a importância e

serem abandonadas; e que todas as tarifas sejam reduzidas de um décimo a partir do presente nível para cada ano dos próximos dez. i

Poucas medidas que tomássemos seriam capazes de promover mais a causa da liberdade em nosso próprio país e no exterior. Em vez de fazer doações a governos estrangeiros em nome da ajuda econômica - e com isso promovendo o socialismo - e, ao mesmo tempo, impor restrições aos produtos que conseguem produzir - e, portanto, prejudicando a empresa privada - poderíamos tomar uma atitude consistente e conveniente. Poderíamos dizer ao resto do mundo: acreditamos em liberdade e pretendemos praticá-la. Ninguém pode forçá-los a ser livres. Este é o assunto de sua alçada. Mas podemos oferecer cooperação total em termos iguais para todos. Nosso mercado está aberto para vocês. Vendam aqui o que puderem e desejarem. E comprem o que quiserem. Desta forma, a cooperação entre indivíduos pode tomar-se de amplitude mundial, embora livre.

CAPÍTULO V

Política Fiscal

Desde o New Deal, a principal justificativa para a expansão da atividade do governo em nível federal tem sido a suposta necessidade de investimentos governamentais para eliminar o desemprego. A alegação passou por diversos estágios. Primeiramente, a intervenção do governo seria necessária para "dar a partida" - intervenções temporárias poriam a economia em movimento e o governo poderia então retirar-se do campo.

Quando as despesas iniciais não conseguiram eliminar o desemprego e foram seguidas por uma retração econômica aguda em 1937/38, a teoria da "estagnação secular" desenvolveu-se para justificar um nível permanentemente alto de investimentos governamentais. A economia amadureceu, disseram então. As oportunidades para investimentos já haviam sido largamente exploradas, e não havia possibilidade de surgirem novas oportunidades substanciais. Contudo, os indivíduos ainda desejavam economizar. Portanto, era essencial que o governo investisse e mantivesse um déficit perpétuo. Os títulos emitidos para financiar o déficit forneceriam aos indivíduos um modo de acumular suas economias enquanto os investimentos do governo forneceriam empregos. Este ponto de vista foi completamente refutado pela análise teórica e ainda mais pela experiência concreta, incluindo a emergência de linhas inteiramente novas para o investimento privado que os partidários da "estagnação" não foram capazes de prever. Entretanto, deixou um legado. A ideia pode não ter mais aceitação, mas os programas de governo iniciados a partir dela, como alguns destinados a "dar a partida", ainda continuam e são de fato os responsáveis pelo aumento constante das despesas governamentais.

Mais recentemente, a ênfase deslocou-se da necessidade de "dar a partida" e evitar a "estagnação" para a necessidade de manter o equilíbrio. Afirma-se que, quando os investimentos privados declinam por qualquer razão, os investimentos do governo devem aumentar para manter estáveis os investimentos totais; por outro lado, quando os investimentos privados aumentam, os do governo devem baixar. Infelizmente, o sistema não funciona. Qualquer retração, mesmo de pequeno porte, abala a sensibilidade política de legisladores e administradores levantando o espectro sempre presente da crise de 1929/33. Apressam-se, então, a pôr em vigor programas federais de investimento de um tipo ou de outro. Muitos deles não começam a funcionar de fato até que a retração tenha passado. Logo, como afetam o total de investimentos, sobre que falarei mais tarde, eles tendem a exacerbar a expansão seguinte em vez de mitigar a retração. A rapidez com que os programas são aprovados não é seguida por igual rapidez em extingui-los ou em eliminar outros, quando a retração passa e a expansão se desenvolve. Ao contrário, argumenta-se que uma expansão "saudável" não pode ser "prejudicada" por cortes nos programas governamentais. O principal prejuízo acarretado pela teoria do equilíbrio não consiste no fato de ser incapaz de combater a retração - o que também é verdade - e nem no fato de ter introduzido uma inclinação inflacionária na política governamental, e que também acontece, mas sim em ter estimulado a expansão contínua das atividades governamentais em nível federal e impedido uma redução da carga de taxas federais.

Devido à ênfase posta na utilização do orçamento federal como um instrumento de equilíbrio ou como um balanceiro, é bastante irônico que o componente mais instável da renda nacional no período pós-guerra tenham sido os investimentos

federais; e a instabilidade não se estabeleceu sempre em termos de contrabalançar o movimento de outros componentes do quadro. Muito longe de ser balanceiro compensando a tendência de outras forças para a flutuação, o orçamento federal tem sido uma fonte importante de perturbação e instabilidade.

Devido ao fato de serem seus investimentos agora uma boa parte da economia como um todo, o Governo Federal não pode evitar sua significativa influência na economia. O primeiro requisito é, portanto, que o governo resolva seus próprios problemas, isto é, que adote medidas que garantam estabilidade razoável ao seu fluxo de despesas. Se conseguisse isso, daria importante contribuição à redução dos ajustamentos necessários no resto da economia. Até que isso aconteça, é ridículo que os funcionários do governo adotem o tom severo de mestre-escola disciplinador de alunos rebeldes. De fato, não é de surpreender que se comportem assim. Cometer erros e culpar os outros pela própria deficiência não são vícios de que funcionários do governo tenham o monopólio.

Mesmo concordando com o ponto de vista de que o orçamento federal deva e possa ser usado como uma espécie de balanceiro – ponto de vista que discutirei em detalhes mais adiante – não é necessário usar a parte das despesas de orçamento para este propósito. O lado das taxas está igualmente disponível. Uma baixa na renda nacional reduz automaticamente o volume de taxas do Governo Federal em proporção considerável, e automaticamente leva o orçamento na direção do déficit;

em caso de alta, acontece o contrário. Se se desejar fazer alguma coisa, as taxas podem ser baixadas em períodos de retração, e aumentadas em período de expansão. Obviamente os políticos poderão forçar uma assimetria aqui também, tornando os declínios politicamente mais agradáveis do que os aumentos.

Se na prática a teoria do balanceiro foi aplicada na área das despesas, isto se deveu à existência de outras forças levando ao aumento das despesas governamentais – de modo particular, a aceitação ampla por intelectuais da ideia de que o governo deve desempenhar um papel mais importante nos assuntos privados e econômicos; o triunfo, portanto, da filosofia do Estado do bem-estar social. Esta filosofia teve bom aliado na teoria do equilíbrio, permitindo que a intervenção do governo se desenvolvesse com rapidez maior do que seria possível em outras circunstâncias.

Como seriam diferentes as coisas agora se a teoria do equilíbrio tivesse sido aplicada às taxas, e não às despesas. Suponhamos que, por ocasião de cada retração, tivesse havido um corte nas taxas e suponhamos que a impopularidade política envolvida no aumento das taxas na expansão seguinte levasse à resistência contra as novas propostas para programas de investimentos governamentais e à redução dos existentes. Poderíamos estar agora numa posição em que as despesas federais estivessem absorvendo volume bem menor da renda nacional – que seria maior devido à redução do efeito depressivo e inibidor das taxas.

Apresso-me, contudo, a acrescentar que tal sonho não é aqui apresentado em apoio à teoria do equilíbrio ou do balanceiro. Na prática, mesmo que os efeitos se manifestassem na direção desejada sob os termos da teoria do equilíbrio, eles seriam vagarosos com relação a tempo e expansão. Para torná-los realmente capazes de contrabalançar as outras forças responsáveis pelas flutuações, teríamos de poder prever tais flutuações com muita antecedência. Na política fiscal como na política monetária, postas de lado todas as considerações políticas, ainda não sabemos o suficiente para usar mudanças deliberadas nas taxas ou nas despesas como mecanismo de equilíbrio. Ao tentar fazer isso, quase certamente tornaremos as coisas piores. Tornamos as coisas piores, não por sermos perversos – isto seria facilmente corrigido adotando-se o método de fazer exatamente o contrário do que parecesse, à primeira vista, ser a coisa a fazer. Tornamos as coisas piores porque introduzimos uma perturbação que é simplesmente adicionada às demais perturbações. É isso o que parece ter acontecido no passado, além de outros erros piores. O que já escrevi sobre política monetária aplica-se igualmente à política fiscal:

"Não precisamos de um condutor hábil do veículo econômico manobrando constantemente com o volante para ajustar-se às irregularidades inesperadas da estrada, mas sim de algum modo de evitar que o passageiro monetário

que está no banco de trás como lastro salte para fora, e que se dê ao volante uma virada que possa atirar o carro para fora da estrada".¹

Para o caso de política fiscal, a contrapartida apropriada da norma monetária seria planejar o programa de investimentos inteiramente em termos do que a comunidade quer fazer por meio do governo em vez de fazê-lo privadamente e sem nenhuma preocupação com os problemas da estabilidade econômica de ano para ano; planejar as taxas e impostos de modo a garantir renda suficiente para cobrir as despesas programadas com base na média de um ano para outro, ainda aqui sem preocupação com as mudanças anuais na estabilidade econômica, e evitar mudanças erráticas nas despesas ou taxas governamentais. Evidentemente, algumas alterações são inevitáveis. Uma brusca mudança na situação internacional pode provocar aumentos nas despesas militares ou permitir cortes convenientes. Essas mudanças são responsáveis por algumas alterações erráticas no período pós-guerra.

Mas não por todas.

Antes de abandonar o assunto da política fiscal, gostaria de discutir o ponto de vista, hoje em dia tão difundido, de que um aumento nas despesas governamentais está necessariamente relacionado com a expansão, e uma diminuição com a retração.

Essa opinião que está no cerne da crença de que a política fiscal pode servir como um balanceiro, já foi adotada como correta por quase todos os homens de negócios, por economistas e também pelos leigos. Entretanto, não pode ser considerada verdadeira em termos de considerações lógicas tão-somente, não foi ainda documentada por evidência, e é de fato inconsistente com a evidência empírica relevante que conheço.

Essa crença tem origem numa análise cruamente keynesiana. Suponhamos que as despesas governamentais sejam aumentadas de 100 dólares e os impostos mantidos no mesmo nível. Então, continua tal análise, no primeiro estágio, as pessoas que recebem cem dólares extras terão um aumento igual em sua renda. Estas economizarão parte deles, digamos um terço, e gastarão os dois terços restantes. Mas isso significa que, no segundo estágio, alguém receberá 66 dólares extras. Este alguém, por sua vez, economizará parte deles e gastará o resto e assim sucessivamente. Se, em cada estágio, um terço for economizado e dois terços gastos, então os 100 dólares extras das despesas do governo terminarão, em última análise, por acrescentar 300 dólares à renda. É esta a simples análise do multiplicador de Keynes. Evidentemente, se não houver continuidade, os efeitos atenuar-se-ão, o salto inicial na renda de 100 dólares será seguido por um declínio até o nível anterior. Mas, se as despesas do governo forem mantidas na base de 100 dólares mais altas por unidade de tempo, digamos 100 dó-

M Pmgram for Monetary Síabi/ity. Nova York. Fordham University Press. 1959. p. 23.

lares mais altas por ano, então, nesta análise, a renda apresentará aumento anual de 300 dólares.

Esta simples análise é extremamente sedutora. Sua sedução, porém, é espúria e tem origem no fato de se negligenciarem outros efeitos relevantes da mudança em questão. Quando tais fatos são tomados em consideração, o resultado final é muito mais dúbio; poderá representar nenhuma alteração na renda como tal, quando então as despesas privadas apresentarão redução de 100 dólares correspondente ao aumento de 100 dólares nas despesas do governo - até o total especificado. E mesmo que a renda aumente, os preços poderão aumentar também, de modo que a renda real aumentará menos, ou não aumentará de todo. Vamos examinar a questão mais de perto.

Em primeiro lugar, nada se sabe sobre o que o governo fará com os 100 dólares. Suponhamos, por exemplo, que o governo gaste essa importância em algo que os indivíduos já estão podendo obter de outro modo por si próprios. Imaginemos que as pessoas estejam, por exemplo, gastando 100 dólares em entradas para um parque e que tal importância sirva para o custeio da limpeza e manutenção do mesmo. Suponhamos, agora, que o governo decida pagar tais despesas e permitir que o povo frequente o parque sem pagar entrada. Os empregados receberão a mesma renda, mas o povo que pagava a entrada dispõe agora de 100 dólares. O investimento do governo não acrescenta, nem mesmo no primeiro estágio, 100 dólares à renda de

ninguém. O que aconteceu foi que algumas pessoas dispõem agora de 100 dólares para serem utilizados em propósitos outros e, provavelmente, propósitos menos importantes para eles. Pode-se supor que gastarão um pouco menos de sua renda total na aquisição de artigos, já que estão recebendo gratuitamente os serviços do parque. Quanto menos, não é fácil dizer. Mesmo se aceitarmos, como na análise acima, que as pessoas economizem um terço de sua renda adicional, não é necessariamente verdadeiro que, quando obtêm um conjunto de artigos gratuitamente, dois terços do dinheiro disponível sejam gastos em outro conjunto de artigos. Uma possibilidade externa é obviamente a de continuarem comprando o mesmo conjunto de artigos que compravam antes e acrescentem às suas economias os 100 dólares. Nesse caso, mesmo em termos de análise keynesiana, o efeito do investimento governamental fica completamente compensado: as despesas do governo sobem 100 dólares e as particulares descem de 100 dólares. Ou, para tomar outro exemplo, os 100 dólares podem ser usados na construção de uma estrada que uma companhia particular poderia ter construído do mesmo modo. A companhia disporá, então, de certa quantidade de fundos, mas provavelmente não os gastará em investimentos menos atraentes. Nesse caso, o investimento do governo simplesmente substituiu o investimento privado. Desse ponto de vista, é paradoxal que o único modo de evitar essa substituição é fazer com que o governo gaste seu dinheiro em empreendimentos inúteis. Mas, evidentemente-

te, uma tal conclusão prova que há algo errado com a análise em questão.

Em segundo lugar, não se sabe de onde o governo tira os 100 dólares para gastar. No que concerne à análise, parece que o resultado é o mesmo, quer o governo imprima o dinheiro novo ou levante empréstimos públicos. Mas é evidente que isso faz diferença. Para separar a política fiscal da monetária, suponhamos que o governo tome emprestados os 100 dólares de modo que o estoque de dinheiro continua o mesmo de antes do investimento governamental. Esta é a melhor suposição porque o estoque de dinheiro pode ser aumentado sem despesas extras por parte do governo, se assim for desejado, simplesmente por meio da impressão de dinheiro e da compra de títulos com ele. Mas agora é preciso investigar o efeito desse empréstimo. Para analisar o problema, suponhamos que a substituição não ocorra, e, assim, não haverá compensação direta dos 100 dólares por meio de uma queda correspondente nas despesas privadas. É preciso notar que o empréstimo tomado pelo governo para gastar não altera o volume de dinheiro existente nas mãos dos indivíduos. O governo toma emprestados 100 dólares de alguns indivíduos com a mão direita, e doa o dinheiro com a mão esquerda àqueles com quem faz suas despesas. Pessoas diferentes têm dinheiro, mas o volume total de dinheiro existente é o mesmo. ,

A análise keynesiana presume, implicitamente, que o levantamento do dinheiro por empréstimo não tenha qualquer efeito sobre outras despesas. Há duas circunstâncias extremas em que isso pode ocorrer. Suponhamos, em primeiro lugar, que as pessoas encarem com indiferença o fato de ter dinheiro ou títulos nas mãos, de modo que os títulos podem ser vendidos para obter os 100 dólares sem ter que oferecer um deságio alto ao comprador. (Evidentemente, 100 dólares é uma quantia tão pequena que teria, na prática, efeito negligenciável na taxa de retorno em que estão; mas, trata-se aqui de uma questão de princípio, cujos efeitos práticos podem ser notados se substituirmos 100 dólares por 100 milhões de dólares ou mais.) Em termos keynesianos, trata-se do "problema de liquidez", de modo que as pessoas compram títulos com "dinheiro ocioso". Se não for este o caso - e não poderia sê-lo indefinidamente - então o governo só poderá vender os títulos oferecendo uma taxa de retorno alta. Uma taxa mais alta terá então que ser paga também por outros que desejarem tomar emprestado. Essa taxa mais alta desestimulará em geral o investimento privado por parte dos que pretendiam tomar emprestado. E aqui aparece a segunda circunstância extrema em que a análise keynesiana poderia funcionar: os potenciais tomadores de empréstimos são tão teimosos a respeito de investimentos que nenhuma alta nas taxas de juros levará a um corte em suas despesas, ou, no jargão keynesiano, o esquema de eficiência marginal do investimento é completamente inflexível com referência à taxa de juros.

Não conheço nenhum economista profissional, não importa quão keynesiano possa ser, que considere essas hipóteses possíveis atualmente ou podendo ser aceitas como possíveis para somas consideráveis de empréstimos ou para altas consideráveis nas taxas de juros, ou que tenham ocorrido no passado, a não ser sob condições absolutamente especiais. Entretanto muitos economistas, keynesianos ou não, e inúmeros não-economistas aceitam como válida a crença de

que um aumento nos investimentos governamentais, mesmo quando financiado por empréstimos, é necessariamente expansionista, embora, como vimos, tal crença requeira implicitamente que ocorra uma dessas duas circunstâncias extremas.

Se isso não acontecer, o aumento nos investimentos do governo será contrabalançado por um declínio nos investimentos privados da parte de: que emprestam fundos ao governo ou da parte dos que, em outras circunstâncias, teriam tomado emprestado dos fundos. Que quantidade do aumento nas despesas seria contrabalançada? Isso dependerá dos danos do dinheiro. A suposição extrema, implícita numa teoria de quantidade de dinheiro rígida, é a de que, em geral, a quantidade de dinheiro que as pessoas estão dispostas a guardar só depende de sua renda, e não da taxa de retorno que possam obter em títulos ou papéis semelhantes. Neste caso, uma vez que o estoque de dinheiro é o mesmo antes e depois, a renda total em dinheiro também deve ser a mesma, de modo que as pessoas fiquem satisfeitas por possuir esse estoque de dinheiro. Isso significa que as taxas de juros terão que subir o bastante para reprimir certa quantidade de investimento privado exatamente igual ao aumento do investimento público. Nesse caso extremo, não há sentido em discutir se o investimento do governo leva à expansão. Nem mesmo a renda em dinheiro sobe - e muito menos a renda real. Só o que acontece é que os investimentos governamentais sobem e os privados baixam.

Desejo advertir ao leitor de que esta é uma análise bastante simplificada, pois uma análise completa exigiria um livro inteiro. Mas mesmo esta análise basta para demonstrar que qualquer resultado pode ocorrer - desde os 300 dólares de aumento até zero de aumento. Quanto mais teimosos forem os consumidores com respeito a quanto estarão dispostos a gastar de uma determinada renda, e quanto mais teimosos forem os compradores de bens de capital com respeito a quanto estarão dispostos a gastar em tais bens sem considerar o custo, mais próximo estará o resultado do extremo keynesiano de um aumento de 300 dólares. De outro lado, quanto mais teimosos forem os danos do dinheiro com respeito à proporção que desejam manter entre seu saldo de caixa e sua renda, mais próximo estará o resultado do extremo de nenhuma mudança na renda. Em quais destes pontos o público apresentará teimosia maior é uma questão empírica a ser julgada a partir da evidência factual - e não determinada simplesmente pela razão.

Antes da Grande Depressão de 1930, a maioria dos economistas teria concluído de modo inquestionável que o resultado estaria mais perto de nenhum aumento na renda do que de um aumento de 300 dólares. Desde então, a maioria dos economistas apresentaria, também inquestionavelmente, a conclusão contrária. Mais recentemente, surgiu um movimento em di-

reção à posição mais antiga. Infelizmente, nenhuma dessas mudanças pode ser atribuída à evidência satisfatória num sentido ou no outro. Basearam-se, na realidade, em juízos intuitivos sobre a experiência crua.

Em cooperação com alguns de meus alunos, desenvolvi um trabalho empírico bastante extenso, para os Estados Unidos e outros países, a fim de obter evidência mais satisfatória.² As conclusões foram notáveis: sugerem que o resultado atual ficará mais próximo ao extremo da teoria da quantidade do que ao keynesiano. A afirmação que parece estar justificada na base de tal evidência é a de que o aumento suposto de 100 dólares no investimento do governo pode, em média, acrescentar somente cerca de 100 dólares à renda, às vezes mais, às vezes menos. Isso significa que um aumento nas despesas do governo relativo à renda não leva à expansão em nenhum sentido relevante. Pode aumentar a renda em dinheiro, mas tal aumento será absorvido pelas despesas do governo. As despesas privadas não se alteram. Uma vez que muito provavelmente os preços aumentarão durante o processo, ou diminuirão menos do que diminuiriam em outras circunstâncias, o efeito será o de deixar as despesas privadas reduzidas em termos reais. Proposições contrárias podem ser apresentadas para o caso de declínio nos investimentos governamentais. '

Tais conclusões não podem, evidentemente, ser consideradas como finais. Estão baseadas no conjunto de evidência mais amplo e mais compreensivo que conheço - mas esse conjunto ainda deixa muito a desejar.

Uma coisa, porém, está clara. Quer os pontos de vista tão amplamente aceitos sobre os efeitos da política fiscal estejam corretos ou incorretos, eles foram contraditados por pelo menos um conjunto razoavelmente amplo de evidência. Não

conheço nenhum outro conjunto de evidência organizado e coerente que os justifique. São parte da mitologia econômica, e não conclusões demonstradas de análises econômicas ou estudos quantitativos. Entretanto exerceram ampla influência no apoio maciço dado pelo público ao aumento da intervenção do governo na área econômica.

2 Alguns resultados são mostrados no *The Relative Stability of the Investment Multiplier and Monetary Velocity in the States, 1896-1958*, de Milton Friedman e David Meiselman (a ser publicado pela *Commission on Money and Credit*).

CAPÍTULO VI

Papel do Governo na Educação

Hoje em dia, a educação formal é financiada e quase inteiramente administrada por entidades governamentais ou instituições sem fins lucrativos. Essa situação desenvolveu-se gradualmente e é de tal forma considerada natural que pouca atenção explícita é dirigida às razões desse tratamento especial reservado às escolas - mesmo nos países predominantemente partidários da livre empresa, quer na organização quer na filosofia. O resultado foi uma extensão indiscriminada da responsabilidade do governo.

Nos termos dos princípios desenvolvidos no capítulo II, a intervenção governamental no campo da educação pode ser interpretada de dois modos. O primeiro diz respeito aos "efeitos laterais", isto é, circunstâncias sob as quais a ação de um indivíduo impõe custos significativos a outros indivíduos pelos quais não é possível forçar uma compensação, ou produz ganhos substanciais pelos quais também não é possível forçar uma compensação - circunstâncias estas que tornam a troca voluntária impossível. O segundo é o interesse paternalista pelas crianças e por outros indivíduos irresponsáveis. Efeitos laterais e paternalismo têm implicações muito diferentes para (1) a educação geral dos cidadãos e (2) a educação vocacional especializada. As razões para a intervenção governamental são muito diferentes nessas duas áreas, e justificam tipos muito diferentes de ação.

Uma observação preliminar: é importante distinguir entre "instrução" e "educação".

Nem toda a instrução está relacionada com educação, e nem toda educação, com a instrução. O tema de interesse adequado é a educação. As atividades do governo estão em grande parte limitadas à instrução.

Educação geral dos cidadãos

Uma sociedade democrática e estável é impossível sem um grau mini-

mo de alfabetização e conhecimento por parte da maioria dos cidadãos e sem a ampla aceitação de algum conjunto de valores. A educação pode contribuir para esses dois objetivos. Em consequência, o ganho com a educação de uma criança não é desfrutado apenas pela criança ou por seus pais mas também pelos outros membros da sociedade. A educação do meu filho contribui para o seu bem-estar em termos de promoção de uma sociedade estável e democrática. Não é possível identificar os indivíduos particulares (ou famílias) que se beneficiam em tal caso e taxá-los por serviços usufruídos. Há, portanto, substancial "efeito lateral".

Que tipo de ação governamental está justificado por tal efeito lateral? O mais óbvio seria exigir que cada criança recebesse pelo menos o mínimo de instrução de um tipo específico. Tal exigência poderia ser imposta aos pais sem nenhuma outra ação governamental - da mesma forma que proprietários de prédios e de automóveis são obrigados a obedecer a determinados padrões para protegerem a segurança alheia. Há, entretanto, uma diferença entre os dois casos. Indivíduos que não podem pagar os custos do cumprimento dos padrões estabelecidos para prédios ou automóveis podem, em geral, livrar-se da propriedade vendendo-a. A exigência pode, por isso, ser posta em vigor sem nenhuma outra providência por parte do governo. A separação de uma criança dos pais por não poderem pagar sua instrução numa escola é claramente inconsistente com nossa posição de considerar a família como a unidade social básica e nossa crença na liberdade individual. Além disso, muito provavelmente prejudicaria a educação da criança para o exercício da cidadania numa sociedade livre.

Se o custo financeiro imposto pela exigência da instrução fosse compatível com a situação da grande maioria das famílias de uma comunidade, ainda poderia ser factível e desejável solicitar que os pais arcassem diretamente com a despesa. Casos extremos poderiam ser resolvidos por subsídios especiais para famílias necessitadas. Atualmente há muitas áreas nos Estados Unidos onde tais condições são atendidas. Nessas áreas, seria muito conveniente impor diretamente os custos aos pais. Isso eliminaria a máquina governamental necessária para recolher os impostos dos residentes durante toda a vida e para devolver esse mesmo dinheiro a essas mesmas pessoas durante o período em que seus filhos estão na escola. Isso reduziria a probabilidade de que o governo também administrasse as escolas, assunto que discutiremos mais abaixo. E aumentaria a probabilidade de que o componente de subsídio nas despesas para a instrução declinasse à medida que a necessidade de tal subsídio diminuísse com o aumento geral do nível de vida. Se, como agora, o governo paga por toda ou quase toda a instrução, um aumento na renda leva simplesmente a um fluxo circular de fundos ainda maior através do mecanismo dos impostos e a uma expansão do papel do governo. Finalmente, e ainda igualmente importante, impor os

e a

custos aos pais tenderá a igualar o custo social e privado de ter filhos promover melhor distribuição das famílias por tamanho.¹

Diferenças entre as famílias em termos de recursos e de número de filhos além da imposição de um padrão de instrução que exige custos consideráveis, torna tal política dificilmente exequível em inúmeras partes dos Estados Unidos. Tanto nessas áreas quanto nas áreas em que tal política poderia ser aplicada, o governo tomou a si o custo financeiro de fornecer instrução. Pagou, não somente pelo volume mínimo de instrução exigido de todos mas também por instrução adicional em níveis mais altos, disponíveis para os jovens, mas deles não exigidos. Um argumento para esses dois fatos está constituído pelos "efeitos laterais" que já citamos. Os custos são pagos porque esta é a única maneira possível de garantir o mínimo exigido. E a instrução adicional é financiada porque outras pessoas se beneficiam da instrução dessas de maior habilidade e interesse, já que esse é o modo de prover melhor liderança política e social. Os ganhos de tal medida devem ser comparados com os custos, e pode haver muitas diferenças honestas de opinião quanto à extensão do subsídio que pode ser justificada. A maioria, entretanto, concluiria sem dúvida que os ganhos são suficientemente importantes para justificar o subsídio governamental.

Tais observações só justificam o subsídio governamental para certos tipos de instrução. Para adiantar, não justificam o subsídio a treinamento puramente vocacional que aumenta a produtividade econômica do estudante mas não o prepara para a cidadania ou para a liderança. É muito difícil estabelecer uma linha divisória entre os dois tipos de instrução. Boa parte da instrução primária aumenta o valor econômico do estudante - de fato, somente nos tempos modernos e em alguns poucos países a alfabetização deixou de ter um valor de mercado. E boa parte do treinamento vocacional alarga a visão do estudante. Entretanto, a distinção deve ser feita. Subvencionar o treinamento de veterinários, cabeleireiros, dentistas e outras especialidades, como é feito nos Estados Unidos em instituições educacionais mantidas pelo governo, não tem a mesma justificativa que pode ser apresentada para os subsídios à instrução primária ou, em nível mais alto, aos colégios. Se podem ser justificados de outra forma é o que veremos adiante.

O argumento qualitativo dos "efeitos laterais" não determina evidentemente o tipo específico de instrução que deve ser subvencionado e em que quantidade. O ganho social talvez seja maior para os níveis mais baixos da

Não é tão fantástico quanto parece declarar que tal providência teria efeito considerável sobre o tamanho das famílias. Por exemplo, uma explicação para o coeficiente de natalidade mais baixo apresentado pelos grupos sócio-econômicos mais altos em comparação com os apresentados pelos grupos mais baixos pode ser o fato de que filhos são mais dispendiosos para os primeiros do que para os segundos. em grande parte devido ao padrão alto de instrução que mantém por cujos custos se responsabilizam.

instrução, onde existe praticamente unanimidade sobre o conteúdo, e declina continuamente à medida que o nível de instrução aumenta. Mas, nem mesmo essa declaração pode ser tomada como certa. Muitos governos subvencionaram universidades antes de subvencionar escolas primárias. Que formas de educação têm a maior vantagem social e que porção dos limitados recursos da comunidade devem ser gastos com elas são decisões a ser tomadas pela comunidade e expressas pelos canais políticos convenientes. O objetivo desta análise não é o de decidir tais questões em nome da comunidade, mas esclarecer os pontos envolvidos na escolha, sobretudo se é adequado fazer a escolha numa base comunitária em vez de individual.

Como vimos, tanto a imposição de um nível mínimo de instrução pelo Estado quanto o funcionamento de tal instrução pelo Estado podem ser justificados pelos "efeitos colaterais" da instrução. O terceiro passo, isto é, a administração das instituições educacionais pelo governo, a "nacionalização" de boa parte da "indústria da educação", já é mais difícil de justificar em tal base ou, até onde posso imaginar, em qualquer outra. A conveniência de tal nacionalização foi raramente examinada de modo explícito. Os governos em geral financiaram a instrução por meio do pagamento direto dos custos de manter instituições educacionais. Portanto, tal passo pede ser considerado como exigido pela decisão de subvencionar a instrução. Os dois passos, porém, poderiam ser facilmente separados. O governo poderia exigir um nível mínimo de instrução financiada dando aos pais uma determinada soma máxima anual por filho, a ser utilizada em serviços educacionais "aprovados". Os pais poderiam usar essa soma e qualquer outra adicional acrescentada por eles próprios na compra de serviços educacionais numa instituição "aprovada" de sua própria escolha. Os serviços educacionais poderiam ser fornecidos por empresas privadas operando com fins lucrativos ou por instituições sem finalidade lucrativa. O papel do governo estaria limitado a garantir que as escolas mantivessem padrões mínimos tais como a inclusão de um conteúdo mínimo comum em seus programas, da mesma forma que inspeciona presentemente os restaurantes para garantir a obediência a padrões sanitários mínimos. Excelente exemplo de programa desse tipo é o programa educacional dos Estados Unidos para os veteranos da Segunda Guerra Mundial. Cada veterano recebia determinada soma máxima por ano que poderia ser aplicada em qualquer instituição de sua escolha, desde que apresentasse certos padrões mínimos. Exemplo mais limitado pode ser encontrado na Inglaterra, onde as autoridades locais pagam as mensalidades de alguns estudantes que frequentam escolas particulares. Na França também há o exemplo de o governo pagar parte dos custos de estudantes que frequentam escolas não estatais.

Uma justificativa para a nacionalização da instrução, baseada nos "efeitos laterais", diz respeito a que seria impossível de outra forma fornecer uma base comum de valores considerados necessários à estabilidade social. A imposição de padrões mínimos às escolas particulares, como sugerido acima pode não ser suficiente para alcançar tal objetivo. Esse ponto pó de ser ilustrado concretamente em termos de escolas dirigidas por grupo: religiosos diferentes. Tais escolas, poder-se-ia argumentar, estariam inculcando conjuntos de valores incompatíveis entre si e com os inculcados na; escolas não religiosas; assim, estariam convertendo a educação numa force desagregadora em vez de unificadora.

Levado ao extremo, tal ponto de vista exigiria não só escolas administradas pelo governo, mas também a frequência obrigatória a tais escolas. A situação nos Estados Unidos e em outros países ocidentais é uma espécie de meio caminho em tal direção. As escolas administradas pelo governo estão disponíveis, mas não são compulsórias. Entretanto, a ligação existente entre o financiamento da instrução e a sua administração coloca as outras escolas em posição de desvantagem: elas obtêm pouco ou nada dos fundos do governo para a instrução - uma situação que tem originado sérias disputas políticas, particularmente na França e agora nos Estados Unidos. A eliminação dessa desvantagem fortaleceria as escolas paroquiais e tornaria ainda mais difícil o problema de se chegar a uma base comum de valores.

Por mais persuasiva que possa ser tal argumentação, não significa que seja válida ou que a desnacionalização das escolas tenha essas consequências. Em termos de princípios, a argumentação entra em conflito com a preservação da própria liberdade. A linha que deve existir entre a necessidade de estabelecer uma base comum de valores para garantir a estabilidade de uma sociedade, de um

lado, e o trabalho de doutrinação inibindo a liberdade de pensamento e de crença, de outro, é mais uma dessas fronteiras vagas, mais fáceis de citar do que de definir.

Em termos de consequências, a desnacionalização das escolas daria maior espaço de escolha aos pais. Se, como acontece atualmente, os pais podem mandar os filhos a escolas públicas sem qualquer pagamento especial, muito poucos os mandariam a outras escolas a não ser que também fossem subvencionadas. As escolas paroquiais ficam em desvantagem por nada receberem dos fundos públicos destinados à educação, mas têm a vantagem de ser administradas por instituições dispostas a subvencioná-las e podem levantar fundos para isto. Há poucas outras fontes de subsídios para as escolas particulares. Se os investimentos atuais em instrução fossem postos à disposição dos pais independentemente de para onde enviassem seus filhos, ampla variedade de escolas surgiria para satisfazer a demanda. Os pais poderiam expressar sua opinião a respeito das escolas diretamente, retirando seus filhos de uma escola e mandando-os para outra - de modo muito mais amplo do que é possível agora. Em geral, eles agora só podem tomar tal atitude arcando com os elevados custos de colocar os filhos numa escola particular ou trocar de residência. Quanto ao resto, só podem expressar seus pontos de vista através de complicados canais políticos. É possível que uma liberdade de escolha de escolas se possa estabelecer num sistema escolar administrado pelo governo, mas seria difícil levar

essa liberdade muito longe em vista da obrigação de dar uma vaga a cada criança. Aqui também, como em outros campos, a empresa competitiva pode satisfazer de modo mais eficiente as exigências do consumidor do que as empresas nacionalizadas e as organizadas para servir a outros propósitos. O resultado final, portanto, poderá ser o declínio das escolas paroquiais em vez da sua ascensão.

Um fator que está trabalhando na mesma direção é a compreensível relutância de pais que mandam seus filhos a escolas paroquiais em aceitar o aumento das taxas para financiamento das crescentes despesas com a instrução pública. Como consequência, as áreas que dispõem de escolas paroquiais importantes têm grande dificuldade em levantar fundos para escolas públicas. Até onde a qualidade está relacionada com os gastos, como de fato quase sempre está, as escolas públicas em tais áreas tendem a ser de qualidade inferior, e, portanto, as escolas paroquiais são relativamente mais atraentes.

Outro caso especial da argumentação de que as escolas públicas são necessárias à educação como uma força unificadora é a afirmação de que as escolas privadas tendem a exacerbar as diferenças de classe. Existindo maior liberdade de escolha de escolas, os pais de uma certa classe tenderão a reunir-se, impedindo, assim, saudável integração de crianças de ambientes diferentes. Quer esse argumento seja válido ou não, em princípio, não está bem claro que o resultado será realmente o previsto. Sob as condições presentes, a estratificação das áreas residenciais restringe efetivamente a integração de crianças de ambientes diferentes. Além disso, os pais não estão agora impedidos de mandar seus filhos a escolas particulares. Somente uma classe muito limitada pode fazê-lo ou o faz - deixando as escolas paroquiais de lado - , produzindo assim maior estratificação.

Na realidade, tal argumento parece estar apontando justamente na direção contrária - em direção à desnacionalização das escolas. Examinemos sob que aspecto o morador de um bairro de baixa renda - ou um bairro negro - está em maior desvantagem. Se para ele for muito importante, digamos, um carro novo, ele poderá economizar e comprar um igual ao do residente de bairros melhores. Para isso, não precisa trocar de residência. Ao contrário, poderá obter parte do dinheiro por pagar aluguel mais baixo. E o mesmo acontece com roupas, móveis, livros e tantos outros artigos. Mas, se uma família que mora num cortiço tiver um filho superdotado e, ao mesmo tempo, der grande valor a uma boa educação, pouca coisa poderá fazer a respeito, mesmo que faça economia mais apertada. A não ser que obtenha tratamento especial ou uma bolsa de estudos numa das poucas escolas particulares existentes, a família ficará numa posição muito difícil. As "boas" escolas públicas estão situadas nos bairros ou quarteirões de renda alta. A família pode estar disposta a gastar um pouco mais

além do que paga em impostos para colocar o filho numa escola melhor, mas dificilmente poderá trocar de bairro ou de quarteirão.

Nossos pontos de vista sobre isso ainda estão, pelo que me parece, dominados pela pequena cidade de províncias que dispunha de uma só escola tanto para os ricos quanto para os pobres. Em tais circunstâncias, as escolas públicas podiam estar de fato fornecendo igualdade de oportunidade. Com o crescimento das áreas urbana e suburbana, a situação mudou drasticamente. Nosso sistema atual de educação, longe de igualar as oportunidades, está fazendo muito provavelmente o contrário. Torna cada vez mais difícil aos poucos excepcionais - e eles constituem a esperança do futuro - erguer-se acima de sua pobreza inicial.

Outro argumento apresentado a favor da nacionalização das escolas é o do "monopólio técnico". Em pequenas comunidades e áreas rurais, o número de crianças pode ser ínfimo para justificar mais de uma escola de porte razoável; assim sendo, a competição não pode ser levada em conta para proteger os interesses dos pais e das crianças. Como em outros casos de monopólio técnico, as alternativas são monopólio privado irrestrito, monopólio privado controlado pelo Estado e operação pública - opção entre três males. Esse argumento, embora claramente válido e significativo, foi muito enfraquecido nas últimas décadas pelo desenvolvimento dos transportes e aumento da concentração da população em comunidades urbanas.

O tipo de solução que parece o mais adequado e justificado por estas considerações - pelo menos para os níveis primário e secundário - seria a combinação de escolas públicas e particulares. Os pais que quiserem mandar os filhos para escolas privadas receberiam uma importância igual ao custo estimado de educar uma criança numa escola pública, desde que tal importância fosse utilizada em educação numa escola aprovada. Essa solução satisfaria as partes válidas do argumento do "monopólio técnico". E também resolveria o problema das justas reclamações dos pais quando dizem que, se mandarem os filhos para escolas privadas, pagam duas vezes pela educação - uma vez sob a forma de impostos e outra diretamente. Tal solução também permitiria o surgimento de uma sadia competição entre as escolas. Assim, o desenvolvimento e o progresso de todas as escolas seriam garantidos. A injeção de competição faria muito para a preocupação de uma salutar variedade de escolas. E também contribuiria para introduzir flexibilidade nos sistemas escolares. E ainda ofereceria o benefício adicional de tornar os salários dos professores sensíveis à demanda de mercado. Com isso, as autoridades públicas teriam um padrão independente pelo qual julgar escalas de salário e promover um ajustamento rápido à mudança de condições de oferta e da procura.

Comenta-se muito a urgência de levantar mais dinheiro para melhorar as condições das escolas e pagar salários mais altos aos professores a fim

de tornar a profissão atraente. Parece que se trata, no caso, de um diagnóstico falso. A quantidade de dinheiro gasta em educação tem aumentado em proporções extraordinariamente altas, de modo bem mais rápido do que o aumento da renda. O salário dos professores tem aumentado mais rápido do que os de profissões comparáveis. O problema não consiste principalmente em gastar muito pouco dinheiro - embora talvez isso seja verdade -, mas receber tão pouco por dólar gasto. Talvez seja correio classificar como despesas de instrução as realizadas na construção de estruturas luxuosas e magníficos campi. Mas é difícil considerá-las como despesas de educação. Isso também é verdade para os cursos de basquete, de danças sociais e outros tantos itens assim considerados por educadores ingênuos. Apresso-me a acrescentar que não tenho nada contra os pais gastarem seu dinheiro em tais frivolidades. Trata-se de decisões deles próprios. A objeção repousa na utilização de dinheiro levantado com impostos cobrados de pais e não pais, da mesma forma, para tais propósitos. Onde estão os "efeitos laterais" que justificam tal uso do dinheiro dos impostos?

A razão principal dessa utilização do dinheiro público reside no atual sistema de combinar a administração de escolas com o seu financiamento. Os pais que preferirem ver o seu dinheiro usado para professores melhores e mais livros, ao invés de ser esbanjado em utilidades, não dispõem de nenhum modo de expressar sua preferência, a não ser tentando persuadir a maioria a mudar as condições para todos. Este é um caso especial do princípio geral de que o mercado permite

a cada um satisfazer seus gostos - representação proporcional efetiva, enquanto o processo político impõe a conformidade. Além disso, os pais que desejarem gastar dinheiro extra na educação dos filhos ficam limitados. Não podem acrescentar nada à importância que está sendo gasta com os estudos dos filhos e transferi-los para uma escola mais cara. Se transferirem os filhos, terão que pagar o custo total, e não apenas o custo adicional. Só podem gastar facilmente dinheiro extra em atividades extracurriculares - lições de dança, lições de música etc. Como as vias privadas do escoamento para o gasto de mais dinheiro com instrução estão bastante bloqueadas, a pressão para gastar mais na educação das crianças manifesta-se em investimentos públicos cada vez maiores, em itens cada vez menos relacionados com a justificação básica para a intervenção do governo na instrução.

Como está implícito nesta análise, a adoção das sugestões acima levaria a um decréscimo da despesa do governo com a educação; haveria, porém, um aumento nas despesas em geral. Permitiria aos pais comprar o que desejarem de modo mais eficiente e com isso os levaria a gastar mais do que o fazem agora direta e indiretamente por meio de impostos. Evitaria que os pais ficassem frustrados com os impostos para a instrução - tanto por terem que se conformar com o modo como o dinheiro é usado como por relatarem, muito justamente, em pagar impostos cada vez mais al-

tos por algo que está muito longe do que consideram educação sobretudo no caso dos que não têm filhos nas escolas e não pretendem tê-los.²

Com relação ao salário dos professores, o principal problema não é o de serem em média tão baixos - eles podem até mesmo ser muito altos em média - mas o de serem demasiado uniformes e rígidos. Professores de nível baixo têm salários muito altos, e bons professores têm salários muito baixos. Os níveis salariais tendem a ser uniformes e determinados por tempo de serviço, diplomas obtidos de cursos - mais do que por mérito. Isso também, em grande parte, é o resultado do atual sistema de administração governamental das escolas, e torna-se mais grave à medida que a área sobre a qual o governo exerce controle torna-se maior. Aliás,

esse é o motivo por que as organizações educacionais profissionais são tão entusiasticamente favoráveis ao alargamento desta área - da escola distrital local ao Estado, do Estado ao Governo Federal. Em toda organização burocrática, as escalas de salários padronizados são quase inevitáveis; é praticamente impossível estimular uma competição capaz de levar a diferenças significativas nos salários baseados no mérito. Os educadores, o que significa os próprios professores, passam a exercer o controle principal. A comunidade local passa a exercer controle menor. Em qualquer área, seja a da carpintaria ou a do magistério, a maioria dos trabalhadores é favorável a escalas de salários padronizados e opõe-se a diferenças baseadas em mérito, pela razão óbvia de que os especialmente talentosos são sempre poucos. Trata-se de um caso especial da tendência geral que as pessoas têm de se associarem para fixar preços por meio de sindicatos ou de monopólios industriais. Mas esse tipo de acordo é sempre destruído pela competição, a não ser que o governo os oficialize ou pelo menos dê apoio razoável.

Se alguém quisesse organizar um sistema para recrutar e pagar professores, deliberadamente concebido para repelir os imaginativos, autoconfiantes e ousados a atrair os medíocres, tímidos e fracos, não precisaria fazer outra coisa senão imitar o sistema de requerer certificados de cursos e pôr em vigor estruturas de salários padronizadas - como é feito atualmente nos sistemas adotados pelas metrópoles e pelos Estados. É aliás surpreendente que o nível de ensino nas escolas primárias e secundárias seja tão alto - tendo em vista as circunstâncias. O sistema alternativo resolveria esses problemas e permitiria que a competição regulasse a questão do mérito e atraísse bons profissionais para o magistério.

Por que a intervenção do governo na instrução desenvolveu-se desse

² Um exemplo notável do mesmo efeito em outro campo é o do British National Health Service. Num estudo muito detalhado e penetrante. D. S. Lees apresenta como conclusão: "Muito longe de serem extravagantes, as despesas do NHS têm sido menores do que as que os consumidores teriam provavelmente gasto num mercado livre. Os números para a construção de hospitais são particularmente deploráveis".

"Health Through Choice". In: Hobart Paper 14. Londres. Institute of Economic Affairs. 1961. p.

modo nos Estados Unidos? Não tenho o necessário conhecimento detalhado da história da educação para dar resposta definitiva a essa pergunta. Algumas conjeturas poderiam, contudo, ser úteis para sugerir os tipos de considerações que podem alterar a política social apropriada. Não estou de forma alguma seguro de que as soluções que proponho agora seriam de fato convenientes há um século. Antes do grande desenvolvimento dos transportes, o argumento do "monopólio técnico" era bem mais poderoso. Também era importante, nos Estados Unidos do século XIX e de princípio do século XX, não promover a diversidade, mas criar uma base de valores comuns e essenciais a uma sociedade estável. Correntes substanciais a emigrantes estavam chegando de todas as partes do mundo aos Estados Unidos, falando línguas diferentes e obedecendo a diferentes costumes. Era preciso introduzir um mínimo de conformidade e lealdade a valores comuns. A escola pública tinha uma função importante nessa tarefa, a partir da imposição do inglês como língua comum. Sob o sistema alternativo que propus, o padrão mínimo imposto às escolas para ser aprovado poderia incluir o uso do inglês. Mas seria talvez mais difícil garantir o cumprimento desse requisito num sistema escolar privado. Não estou, com isso, concluindo que o sistema escolar público fosse preferível à alternativa proposita, mas que seria mais fácil justificar sua existência sob tais circunstâncias do que agora. Nosso problema atual não é garantir a conformidade, pois estamos, ao contrário, sendo ameaçados por excesso de conformidade. Nosso problema é promover a diversidade, e a solução alternativa seria capaz de alcançar tal objetivo de modo muito mais eficiente do que o sistema escolar nacionalizado.

Outro fator que pode ter sido importante há um século era a combinação de desconfiança geral quanto ao fornecimento de verbas a indivíduos com a ausência de uma eficiente organização administrativa para a distribuição das verbas e a fiscalização de seu uso adequado. Uma organização desse tipo é fenómeno dos tempos modernos, e desenvolveu-se a partir da ampla imposição de impostos e de programas de assistência social. Na sua ausência, a administração das escolas pode ter sido considerada como o único meio possível de financiar educação.

Conforme dois exemplos citados (Inglaterra e França) indicam, existem algumas características da solução proposta no atual sistema educacional. E têm surgido fortes pressões nesse sentido em grande parte dos países ocidentais. Em parte, essa tendência pode ser explicada pelo desenvolvimento moderno da máquina administrativa governamental que facilita esse tipo de arranjo.

Embora possam surgir muitos problemas administrativos na mudança do atual sistema para o proposto e na sua organização, não serão eles nem insolúveis nem únicos. Como no caso da desnacionalização de outras atividades, material e equipamento existentes podem ser vendidos a empresas privadas que desejam trabalhar nesse campo. Assim, não haverá perda de

ca em

•t l transição. Uma vez que entidades governamentais, pelo menos Pl 9 rtas áreas, continuariam a administrar as escolas, a transição seria gra-H \& fácil A administração escolar local dos Estados Unidos e em outros "fees facilitaria de modo semelhante a transição, pois estimularia a experimentação em pequena escala.

Surgiriam sem dúvida dificuldades quanto à distribuição das verbas por parte de determinada entidade governamental, mas seriam elas idênticas ao problema existente na determinação de qual entidade está obrigada a prover a vaga para determinada criança. Diferenças no valor das verbas tornarão uma área mais atrativa do que outra, do mesmo modo que atualmente as diferenças de qualidade das escolas têm o mesmo efeito. A única dificuldade adicional reside numa possível maior oportunidade de abuso devido à maior liberdade de escolha na educação dos filhos. Supostas dificuldades administrativas constituem a defesa padrão do status quo contra qualquer mudança proposta; neste caso particular, é ainda mais fraca do que de costume porque deve arcar não só com os problemas envolvidos no sistema atual mas também com a administração das escolas como função governamental.

Instrução em nível superior

A discussão acima prendeu-se, em sua maior parte, aos níveis primários e secundários. No caso do nível superior, a nacionalização justificada em termos de efeitos laterais ou monopólio técnico é ainda menos aceitável. Nos níveis mais baixos de ensino, há uma concordância considerável, quase unanimidade, quanto ao conteúdo apropriado de um programa educacional para os cidadãos de uma democracia. Nos níveis seguintes, a área de concordância diminui cada vez mais. Já abaixo do nível do college, há concordância insuficiente para justificar a imposição dos pontos de vista de uma maioria, e muito menos de uma pluralidade. A falta de concordância é tal, nesta área, que já permite levantar dúvidas sobre a conveniência da subvenção à instrução neste nível; e é bastante grande para impedir qualquer tentativa de defesa da nacionalização na base da criação de um conjunto comum de valores. Não se pode levantar a questão do "monopólio técnico" neste nível, devido às distâncias que os indivíduos são obrigados a percorrer para frequentar instituições de nível superior.

Instituições governamentais desempenham papel menos amplo no ensino superior nos Estados Unidos do que nos níveis primário e secundário. Contudo, sua importância cresceu muito, sobretudo até a década de 1920. e hoje elas têm a responsabilidade de metade dos estudantes que frequentam a universidade.³ Uma das principais razões de seu crescimento reside

QQ r STIGLER, George J. "Employment and Compensation in Education" !n Ocasional/ Paper N. •13. Nova York, National Bureau of Economic Research. 1950. p. 33.

na sua conveniência - a maioria dos colleges e universidades estatais e municipais cobram anuidades bem menores do que as instituições privadas. Como consequência, as universidades privadas vêm enfrentando problemas financeiros sérios e têm protestado, muito justamente, contra a competição "desonesta". Elas tentam manter a independência com relação ao governo e, ao mesmo tempo, levadas por problemas financeiros, têm que pedir ajuda ao governo.

A análise já apresentada sugere as linhas mestras ao longo das quais poder-se-ia tentar uma solução. O investimento público no ensino superior pode ser justificado como meio de treinar os jovens para a cidadania e a liderança - embora faça questão de acrescentar que a grande porção de investimento que está sendo atualmente aplicada no treinamento estritamente vocacional não pode ser justificada dessa forma e nem mesmo, como veremos, por nenhuma outra. Restringir a subvenção à instrução obtida numa instituição administrada pelo Estado não pode ser justificado sob nenhum ponto de vista. Qualquer subvenção deve ser passada aos indivíduos, para ser utilizada em instituições de sua própria escolha, com a única condição de que sejam do tipo e natureza convenientes. As escolas governamentais que continuarem em funcionamento deveriam cobrar anuidades que cobrissem os custos educacionais, competindo, assim, em nível de igualdade com as escolas não subvencionais pelo governo.⁴ O sistema final seguiria de modo geral o adotado nos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial para o financiamento da educação dos veteranos, mas os fundos viriam provavelmente dos Estados, e não do Governo Federal.

A adoção de tal sistema tornaria mais efetiva a competição entre os diversos tipos de escolas, e mais eficiente a utilização de seus recursos. Também diminuiria a pressão para uma assistência direta do governo aos colleges e universidades privadas, preservando assim sua completa independência e diversidade - ao mesmo tempo que poderiam crescer em comparação com as universidades estatais. Esse sistema teria ainda a vantagem adicional de permitir melhor fiscalização dos propósitos para os quais as subvenções são fornecidas. A subvenção a instituições, em vez de a indivíduos, levou a uma subvenção indiscriminada de todas as atividades apropriadas a tais instituições - em substituição às apropriadas ao Estado e à sua subvenção. Mesmo um exame superficial mostraria que, embora as duas classes de atividades se sobreponham, estão longe de ser idênticas.

A conveniência e a justiça do sistema alternativo ficam particularmente claras nos níveis superiores devido à existência de grande número e variedade de instituições privadas. O Estado de Ohio, por exemplo, diz a seus cidadãos: "Se você tem um filho que quer estudar na faculdade, nós lhe garantimos automaticamente uma bolsa de estudo total para todo o curso.

4 Não estou levando em conta o investimento em pesquisa básica. Interpretei

instrução de modo restrito a fim de poder excluir considerações que nos levariam a um campo mais amplo de debates.

H sde que preencha um mínimo de condições educacionais e que seja bastante esperto para escolher a Universidade de Ohio. Se seus filhos quiserem estudar no Oberlin College ou na Western Reserve University ou ainda nas Universidades de Yale, Harvard, Northwestern, Beloit ou Chicago, não lhes daremos um só centavo". Como pode tal programa ser justificado? Não seria muito mais justo e não promoveria um melhor padrão de ensino usar o dinheiro que a Universidade está disposta a gastar em educação superior para o fornecimento de bolsas a serem usadas em quaisquer outras e exigir que a Universidade de Ohio entre em competição com as outras instituições nos mesmos termos?5

Preparação vocacional e profissional

A preparação vocacional e profissional não apresenta os efeitos laterais do tipo atribuído à educação geral. Trata-se de uma forma de investimentos em capital humano precisamente análoga ao investimento em maquinaria, instalações ou outra forma qualquer de capital não humano. Sua função é aumentar a produtividade econômica do ser humano. Se ele se tornar produtivo, será recompensado, numa sociedade de empresa livre, recebendo pagamento por seus serviços - mais alto do que receberia em outras circunstâncias.6 Essa diferença no retorno é o incentivo econômico para o investimento de capital - quer sob a forma de uma máquina quer em termos de ser humano. Em ambos os casos, o retorno extra deve oferecer a compensação para os custos de adquiri-lo. No caso da preparação vocacional, os custos mais importantes são as quantias antecipadas durante o período de treinamento, os juros perdidos pelo adiantamento do início do período efetivo de trabalho e as despesas especiais para a realização do treinamento, como as anuidades e a compra de livros e equipamento. No caso do capital físico, os custos mais importantes são as despesas com construção do equipamento e juros cessantes durante a construção. Em ambos os casos, um indivíduo considerará provavelmente o investimento como desejável se o retorno extra, como ele o considera, exceder os custos, tal como ele os interpreta.7 Em ambos os casos, se o indivíduo decide investir e se o Estado não subvencionar o investimento e também não criar impostos

5 Utilizarei Ohio em vez de Illinois porque, desde a confecção do artigo (1953) do qual este capítulo constitui uma revisão. Illinois adotou um programa que segue em parte as linhas que expus, fornecendo bolsas de estudo para universidades privadas em Illinois. A Califórnia fez o mesmo. A Virgínia adotou um programa similar em níveis mais baixos, mas por motivos muito diferentes - para evitar a integração racial. O caso da Virgínia será discutido no capítulo VII.

O aumento no retorno poderá ser apenas parcialmente de forma monetária, poderá também constituir em vantagens não pecuniárias relacionadas com a profissão para a qual a preparação vocacional habilitou o indivíduo. De modo semelhante, a profissão pode ter vantagens não pecuniárias que deverão ser levadas em conta nos custos do investimento.

Para estudo mais detalhado e preciso das considerações que entram na escolha de uma profissão, ver FRIEDMAN, Milton e KUZNETS Simon. *Income from Independent Professional Practice*. Nova York. National Bureau of Economic Research. 1945. p. 81-95. 118-137.

sobre o retorno, ele (ou seus pais, patrocinadores ou benfeitores) em geral arcará com os custos extras e receberá todo o retorno extra: não há nenhuma circunstância com relação a custos ou retorno que faça os incentivos privados divergirem sistematicamente dos que são socialmente adequados.

Se houvesse capital prontamente disponível para investimento em seres humanos (como existe em termos de investimento em bens físicos). quer através do mercado quer através do investimento direto pelos indivíduos envolvidos ou por seus pais ou benfeitores, a taxa de retorno sobre o capital tenderia a ser quase igual nos dois campos. Se ela fosse maior sobre o capital não humano, os pais teriam um incentivo para comprar esse capital para seus filhos em vez de investir uma soma correspondente em treinamento vocacional, e vice-versa. Entretanto, há considerável evidência empírica de que a taxa de retorno sobre o investimento em

treinamento é muito mais alta do que sobre o investimento em capital físico. Essa diferença sugere a existência de subinvestimento no capital humano.⁸

Esse subinvestimento no capital humano reflete provavelmente uma imperfeição do mercado de capital. O investimento em seres humanos não pode ser financiado nos mesmos termos ou com a mesma facilidade do investimento em capital físico, e é fácil perceber por quê. Se um empréstimo fixo em dinheiro é feito para financiar investimento em capital físico, o indivíduo ou organização que concede o empréstimo pode garantir-se sob a forma de uma hipoteca ou de existência sobre os bens físicos e pode realizar pelo menos parte de seu investimento, em último caso, pela venda dos bens físicos. Se for feito o mesmo empréstimo para aumentar o poder ou capacidade produtiva de um ser humano, não se pode evidentemente obter garantia comparável. Num Estado em que não existe escravidão, o indivíduo que representa o investimento não pode ser comprado ou vendido. Mesmo se pudesse,

a segurança não seria a mesma. A produtividade do capital físico não depende em geral da cooperação do que tomou emprestado. A produtividade do ser humano está evidentemente presa a essa dependência. Um empréstimo para financiar o treinamento de um indivíduo, que não tem nada a oferecer a não ser seus ganhos futuros, é, portanto, bem menos atrativo do que um empréstimo para financiar a construção de um prédio - a garantia é menor, e o custo do recolhimento dos juros e do principal é bem maior.

Uma complicação adicional é introduzida pela inconveniência de empréstimos fixos de dinheiro para o financiamento de treinamento. Tal investimento envolve necessariamente grandes riscos. O retorno médio esperado pode ser alto, mas há ampla variação com relação à média. Morte ou incapacidade física é uma fonte óbvia de variação, mas é provavelmente

'Ver BECKER. G. S. " Underinvestment in College Education?" In: American Economic Review. Proceedings L (1960) 356-364: e SCHULTZ. T. W. "Investment in Human Capital". In: American Economic Review. LXI (1961). 1-17.

bem menos importante do que as diferenças em capacidade, energia e sorte. Conseqüentemente, se forem feitos empréstimos fixos de dinheiro, e se tiverem como garantia apenas os ganhos futuros previstos, uma fração considerável nunca será paga. Para tornar tais empréstimos atrativos para os aplicadores, a taxa de juros teria que ser suficientemente alta para contrabalançar as perdas de capital com os empréstimos não devolvidos. A taxa nominal de juros muito alta entraria em conflito com as leis da usura e tornaria os empréstimos pouco atrativos para os que deles precisassem.⁹ A prática adotada para resolver o problema correspondente em outros investimentos que envolvem riscos resume-se em lucratividade do investimento mais responsabilidade limitada dos acionistas. Em contrapartida, o investidor em educação "compraria" parte dos ganhos futuros do indivíduo; os fundos necessários a seu treinamento lhe seriam fornecidos com a condição de que concordasse em pagar ao investidor determinada fração de seus ganhos futuros. Desse modo, o investidor receberia de volta mais do que o seu investimento inicial no caso de sujeitos que alcançassem sucesso relativo - o que o compensaria dos prejuízos que viesse a sofrer, no caso dos indivíduos que não obtivessem sucesso profissional.

Parece não haver obstáculo legal aos contratos privados desse tipo, mesmo economicamente equivalentes à compra de uma participação na capacidade de ganhar do indivíduo, e, portanto, eles podem ser considerados escravidão parcial. Uma das razões pelas quais esses contratos não se tornaram comuns, a despeito de sua conveniência potencial para ambas as partes, talvez seja o alto custo de sua administração dada a liberdade de os indivíduos se mudarem de uma região para outra, a necessidade de obter informações apuradas sobre as declarações de renda e o período longo de duração dos contratos. Tais custos seriam extremamente altos para um investimento em pequena escala, com uma distribuição geográfica ampla dos indivíduos financiados. Esses custos devem ter sido, sem dúvida, a razão pela qual o tipo de investimento nunca se desenvolveu sob a iniciativa privada.

Parece, entretanto, altamente provável que um papel importante tenha sido representado pelo efeito cumulativo da novidade da ideia, pela relutância de pensar em investimentos em seres humanos como estritamente

A despeito desses obstáculos para os empréstimos fixos em dinheiro, fui

informado de que são muito usados para financiar a educação na Suécia, onde aparentemente estão sujeitos a taxas moderadas de juros. E possível que a explicação para esse fato seja a dispersão menor da renda entre os graduados em universidades, em comparação com os Estados Unidos. Mas não é explicação última, e pode não ser a única ou a mais importante razão para a diferença na prática. Um estudo mais detalhado das condições na Suécia e de experiência semelhante nos permitiriam testar se as razões apresentadas acima são adequadas para explicar a ausência, nos Estados Unidos e em outros países, de um mercado altamente desenvolvido de empréstimos para financiar a educação vocacional ou se existem, na realidade, outros obstáculos facilmente removidos.

Recentemente tem havido desenvolvimento animador nos Estados Unidos de empréstimos privados a estudantes de curso superior. O movimento foi estimulado pelo United Student Aid Funds. instituição

m "validade lucrativa que avaliza empréstimos feitos por bancos individuais

comparáveis a investimentos em bens físicos, pela provável e irracional condenação pública a tais contratos, mesmo estabelecidos voluntariamente; pelas limitações legais e convencionais sobre o tipo de investimento que podem ser feitas pelo intermediário financeiro mais indicado para este tipo de transações - as companhias de seguros de vida. Os lucros potenciais para os primeiros a entrar nesse negócio seriam tão grandes que valeria a pena aceitar os custos administrativos extremamente altos. Qualquer que tenha sido a razão, uma imperfeição do mercado levou a um subinvestimento no capital humano. A intervenção do governo pode, portanto, ser justificada na base do "monopólio técnico", até onde os obstáculos para o desenvolvimento do sistema alternativo tenham sido os custos administrativos, e do desenvolvimento das operações do mercado, até onde se tenha tratado simplesmente de fricções e rigidez do mercado.

Se o governo intervém, de que forma deve fazê-lo? Uma forma óbvia de intervenção, e a única até agora adotada, é a subvenção governamental dos treinamentos vocacional e profissional financiada pelos impostos comuns. Esta me parece claramente imprópria. O investimento deve ser levado até o ponto em que o retorno extra repõe, compensa e produz a taxa de juros do mercado. Se o investimento for em ser humano, o retorno extra toma a forma de pagamento mais alto para os serviços do indivíduo. Num sistema de economia de mercado, o indivíduo receberá esse retorno sob a forma de renda pessoal. Se o investimento for subvencionado, ele não arcará com nenhum dos custos. Como consequência, se forem fornecidos subsídios a todos os que desejarem o treinamento e puderem alcançar os padrões de qualidade mínimos, haverá tendência de superinvestir no seres humanos, pois os indivíduos terão um incentivo para procurar o treinamento até quando tiverem capacidade de produzir uma quantidade qualquer de retorno extra sobre os custos privados, mesmo que o retorno seja insuficiente para repor o capital investido e, ainda menos, para produzir os juros convenientes. Para evitar superinvestimento, o governo teria que restringir a subvenção. Deixando de lado a dificuldade de calcular o volume "correto" de investimento, isso envolveria o racionamento de modo essencialmente arbitrário, do volume limitado de investimento entre um número de candidatos maior do que o que poderia ser financiado. Os que tiverem sorte para serem escolhidos receberiam todo o retorno sobre o investimento - enquanto o custo seria dividido pelos pagadores de impostos em ge-

10 É divertido especular sobre como poderia ser feito o negócio e imaginar alguns métodos secundários para tirar maior proveito dele. Os primeiros a investir nesse negócio poderiam escolher os melhores investimentos, impondo padrões de qualidade muito altos para os indivíduos que estariam dispostos a financiar. Agindo assim, aumentariam a rentabilidade de seu investimento por obter o reconhecimento público da qualidade superior dos indivíduos que financiam. A legenda "Treinamento Financiado pela Companhia de Seguros XYZ" poderia tornar-se uma garantia de qualidade que atrairia os clientes. Grande número de outros serviços comuns poderiam ser fornecidos pela companhia XYZ a "seus" médicos, advogados, dentistas etc.

ral Esse seria um modo inteiramente arbitrário e quase certamente perverso de

redistribuir a renda.

O importante não é redistribuir a renda, mas tornar o capital disponível em termos compatíveis, tanto para o investimento humano quanto para o físico. Os indivíduos devem ser responsabilizados pelo custo de seu investimento e receber as recompensas. Não devem ser impedidos pelas imperfeições do mercado de fazer o investimento, se estão dispostos a arcar com os custos. Um modo de obter tais resultados seria o governo atuar no investimento em seres humanos em termos semelhantes aos demais investimentos. Uma agência governamental poderia financiar ou ajudar a financiar o treinamento de qualquer indivíduo que pudesse satisfazer um padrão mínimo de qualidade. Ofereceria anualmente uma soma limitada durante número especificado de anos, desde que os fundos fossem utilizados em treinamento numa instituição reconhecida. Em troca, o indivíduo concordaria em pagar ao governo em cada ano futuro determinada porcentagem de sua renda superior a uma soma fixada para cada 1 000 dólares recebidos do governo.

Esse pagamento poderia ser facilmente combinado com o pagamento do imposto de renda, envolvendo, assim, um mínimo de despesas administrativas adicionais. A importância básica deveria ser igual à média estimada de vencimentos que seriam obtidos sem o treinamento especializado, a fração de renda paga deveria ser calculada de modo a tornar o projeto autofinanciado. Assim, os indivíduos que recebessem o treinamento estariam de fato arcando com o custo inteiro. O volume de investimento poderia então ser determinado por escolha individual. Uma vez que esse fosse o único meio pelo qual o governo financiasse os treinamentos vocacional e profissional, e que os ganhos calculados refletissem todos os retornos e custos relevantes, a livre escolha dos indivíduos tenderia a produzir o volume ótimo de investimento.

Infelizmente, não é muito provável que a segunda condição venha a ser inteiramente cumprida devido à impossibilidade de incluir os retornos não pecuniários mencionados acima. Na prática, portanto, tal investimento ainda seria um tanto reduzido e não seria distribuído adequadamente. Por diversas razões, seria preferível que instituições financeiras privadas com ou sem finalidade lucrativa, como fundações e universidades, desenvolvessem esse plano. Devido às dificuldades envolvidas em estimar a base dos vencimentos e a fração dos investimentos superiores à base a serem pagos ao governo, existe grande perigo de que o esquema se transforme em futebol político. As informações sobre os vencimentos atuais em diversas profissões só poderia fornecer uma estimativa grosseira para os valores que tornariam o projeto autofinanciador. Além disso, a base de venci-

grato a Harry G. Johnson e Paul W. Cook por sugerirem a inclusão desta qualificação Para discutir o papel das vantagens e desvantagens não pecuniárias na determinação de vencimentos em atividades. ver FRIEDMAN e KUZNETS. loc cit.

mentos e a fração deveriam variar de indivíduo para indivíduo, de acordo com a diferença na capacidade estimativa de obter determinados vencimentos que podem ser previstos antecipadamente, da mesma forma que os prêmios dos seguros de vida variam entre grupos diferentes.

Até onde as despesas administrativas constituem obstáculo para o desenvolvimento de um tal plano em caráter privado, a unidade governamental adequada ao fornecimento de fundos é o Governo Federal - e não unidades menores. Qualquer estado teria os mesmos custos que uma companhia privada para manter contato com os indivíduos que tivessem financiado. Essas despesas ficariam minimizadas, embora não completamente eliminadas, se o Governo Federal tomasse a seu cargo tal empreendimento. Um indivíduo que emigrasse para outro país, por exemplo, continuaria ainda legal e moralmente obrigado a pagar a quantia estabelecida, mas talvez fosse difícil e dispendioso obrigá-lo a isso. Pessoas que obtivessem grande sucesso na profissão teriam, por essa razão, um incentivo para emigrar. O mesmo problema surge, evidentemente, com relação ao imposto de renda e de modo bem mais extenso. Estes e outros problemas administrativos relacionados com a condução desse plano a nível federal, embora complicados, não parecem tão sérios.

O problema sério é o político e já mencionado - como impedir que o plano se torne um futebol político e acabe por passar de um projeto autofinanciador para um instrumento de subvenção da educação profissional.

Mas, se o perigo é real, também o é a oportunidade. As imperfeições existentes no mercado de capital tendem a restringir o treinamento vocacional e profissional mais dispendiosos a indivíduos cujos pais ou benfeitores estão em condições de financiar o treinamento exigido. Tais imperfeições tornam essas pessoas um "grupo não competitivo", protegido da competição pela impossibilidade de muitos indivíduos talentosos obterem o capital necessário à sua preparação. O resultado é a perpetuação da desigualdade de status e de riqueza. O desenvolvimento de programas como os apresentados acima tornaria o capital disponível de modo mais amplo e contribuiria, assim, para tornar real a igualdade de oportunidades, para diminuir as desigualdades de renda e de riqueza, e promover o uso completo dos novos recursos humanos. E isso seria feito sem impedir a competição, destruir o incentivo e cuidar só dos sintomas - que é o que acontece quando se trata somente da redistribuição da renda -, mas estimulando a competição, tornando os incentivos efetivos e eliminando as causas da desigualdade.

CAPÍTULO VII

Capitalismo e Discriminação

Constitui fato histórico notável que o desenvolvimento do capitalismo tenha sido acompanhado por uma grande redução da extensão em que determinados grupos religiosos, raciais ou sociais operaram sob handicaps especiais com respeito às suas atividades econômicas, isto é, pela redução na discriminação que sofriam. A substituição dos acordos em termos de status pelos acordos em termos de contratos foi o primeiro passo para a libertação dos servos da Idade Média. A sobrevivência dos judeus ao longo da Idade Média foi possível devido à existência de um setor do mercado em que podiam operar e, portanto, manter-se, apesar da perseguição oficial. Puritanos e quakers puderam emigrar para o Novo Mundo porque foram capazes de acumular no mercado os fundos necessários, apesar das restrições que lhes foram impostas em outros setores. Os Estados do Sul após a Guerra Civil tomaram diversas medidas para imporem restrições legais aos negros. Uma que jamais foi tomada, sob forma alguma, foi a de estabelecer barreiras à propriedade sob qualquer aspecto. A não-imposição de tais barreiras não refletiu evidentemente qualquer interesse especial em evitar restrições aos negros. Refletiu na verdade uma crença básica na propriedade privada - crença tão forte que sobrepujou o desejo de discriminação. A manutenção das regras gerais da propriedade privada e do capitalismo constituíram a principal fonte de oportunidade para os negros e lhes permitiu fazer maiores progressos do que fariam em outras circunstâncias. Para dar um exemplo mais geral, os preservadores da discriminação em qualquer sociedade são as áreas de características mais monopolísticas. Enquanto a discriminação contra grupos em termos de cor ou religião é menor nas áreas onde existe maior liberdade de competição.

Como já foi observado no capítulo I, um dos paradoxos da experiência consiste no fato de os grupos minoritários, apesar da evidência histórica, fornecerem, com frequência, os partidários mais entusiastas e convictos e iterações fundamentais na sociedade capitalista. Têm a tendência de

atribuir ao capitalismo a responsabilidade pelas restrições que sofrem - em vez de reconhecerem que o mercado livre tem sido o fator mais importante na redução dessas restrições.

Já vimos como o mercado livre separa a eficiência econômica de outras características irrelevantes. Como observado no capítulo I, o comprador de pão não sabe se foi ele feito de trigo cultivado por um homem branco ou negro, por um cristão ou um judeu. Conseqüentemente, o produtor de trigo está na posição de usar seus recursos tão efetivamente quanto possível, sejam quais forem as atitudes da comunidade com relação à cor, religião ou qualquer outra característica das pessoas que emprega. Além disso, e talvez mais importante, há no mercado livre um incentivo econômico para separar a eficiência econômica de um indivíduo de qualquer outra característica que possua. Um homem de negócios, ou um empresário, que expresse em sua atividade determinadas preferências não relacionadas com a eficiência produtiva, acabará por ficar em posição de desvantagem com relação aos outros indivíduos que não ajam dessa maneira. Está, na realidade, impondo a si próprio um preço mais alto - o que não fazem os outros que não apresentam as preferências em questão. Por isso, num mercado

livre, acabará por ser eliminado. "

Esse fenômeno tem um âmbito bem mais amplo. Acredita-se em geral que a pessoa que fez discriminação com base em raça, religião ou cor. ou em qualquer outra circunstância, não tem prejuízo com essa atitude, e está simplesmente impondo prejuízos aos outros. Esse ponto de vista tem paralelo na falácia semelhante, segundo a qual um país não se prejudica quando impõe tarifas sobre os produtos de outros países.¹ Os dois estão errados. O homem que recusa comprar mercadorias de um negro ou trabalhar a seu lado, por exemplo, está, com isso, limitando sua área de escolha. Ele terá em geral que pagar um preço mais alto pelo que compra ou receber um salário menor por seu trabalho. Ou, colocando o ponto de outro modo, aqueles que consideram a religião ou a cor da pele como irrelevantes podem, por isso, comprar a preço mais barato.

Fica claro, pêlos comentários acima, que existem problemas sérios na definição e interpretação da discriminação. O homem que exerce discriminação paga alto preço por agir assim. ^Ele está. por assim dizer, "comprando" o que considera um "produto".

É difícil perceber que a discriminação não tem outro significado senão o de que alguns não compartilham os "gostos" de outros. Nós não consideramos "discriminação"

- ou pelo menos não no mesmo sentido negativo - o fato de um indivíduo estar disposto a pagar preço mais alto para ouvir este cantor e não aquele: mas o consi-

Numa análise brilhante e penetrante de algumas questões econômicas envolvidas na discriminação. Gary Becker demonstra que o problema da discriminação é quase idêntico em sua estrutura lógica ao do comércio exterior e das tarifas. Ver BECKER. G. S. The Economics of Discrimination. Chicago. Uni-versity of Chicago Press. 1957.

d rariamos se pagasse mais caro pêlos serviços de uma pessoa de determi-ada cor. A diferença entre os dois casos é que, no primeiro, nós partilha-os do mesmo gosto - o que não acontece com relação ao segundo. Há alguma diferença, em princípio, entre o gosto que leva uma dona-de-casa a preferir uma criada bonita a uma feia e o gosto que leva uma outra a preferir um negro a um branco ou um branco a um negro - exceto que simpatizamos e concordamos com um gosto e não com o outro? Não quero dizer com isso que todos os gostos sejam igualmente bons. Ao contrário, acredito firmemente que a cor da pele de um homem ou a religião de seus pais não é, por si só, razão para tratá-lo de modo diferente; que um homem deve ser julgado pelo que é e faz, e não pelas características externas. Lamento o que considero ponto de vista preconceituoso e estreito dos que têm gostos diferentes dos meus a este respeito e tenho deles um conceito muito pouco lisonjeiro. Mas, numa sociedade baseada na discussão livre, o recurso que tenho é o de tentar convencê-los de que seus gostos não são bons e que deveriam alterar seus pontos de vista e seu comportamento - e não usar poder coercitivo para impor meus gostos e minhas atitudes a outras pessoas.

Legislação sobre discriminação nos empregos

Comissões que estudam as práticas discriminatórias na contratação de serviços por motivos de raça, cor ou religião foram criadas em numerosos estados com a tarefa de evitar a "discriminação". A existência dessas comissões constitui clara interferência na liberdade individual de estabelecer contratos de trabalho com quem quer que seja. Com isso. cada contrato está sendo submetido à aprovação ou desaprovação do Estado. Portanto, trata-se de interferência direta na liberdade, do tipo contra o qual objetaríamos em muitos outros contextos. Além disso, como acontece quase sempre com outras interferências na liberdade, os indivíduos submetidos à lei não são em geral aqueles cujas ações os proponentes da lei desejam controlar.

Considerem, por exemplo, a situação de uma loja situada num bairro habitado por pessoas que têm forte aversão a serem servidas por negros. Suponhamos que uma destas lojas tenha vaga para um empregado, e o primeiro candidato a se apresentar seja negro e preencha todas as exigências estabelecidas pelo empregador. Suponhamos ainda que. como consequência da lei em questão, a loja seja obrigada a contratá-lo. O efeito de tal ação será a redução do movimento de negócios e a imposição de prejuízo ao proprietário. Se a preferência do bairro é

realmente firme, poderá levar ao fechamento da loja. Quando o proprietário de uma loja contrata empregados brancos em vez de negros, no caso de não existir uma lei a respeito, ele pode não estar manifestando preferência ou preconceito ou gosto próprios. Pode estar simplesmente transmitindo os gostos da comunidade a que serve. Está na realidade oferecendo aos consumidores os serviços que estes desejam consumir. Entretanto, ele fica prejudicado - e pode ser mesmo o único prejudicado - por uma lei que o proíbe de desenvolver essa atividade. Isto é, que o proíba de satisfazer os gostos da comunidade contratando um empregado branco em vez de negro. Os consumidores, cujas preferências a lei pretende corrigir, serão afetados somente no sentido de que o número de lojas ficará limitado e terão que pagar um preço mais alto porque uma delas fechou. Esta análise pode ser generalizada. Na grande maioria dos casos, os empregadores transmitem a preferência de seus clientes ou dos outros empregados, quando adotam políticas de emprego que tratam fatores irrelevantes para a produtividade técnica e física como relevantes para o emprego. De fato, os empregadores têm tipicamente um incentivo, como já observado, para tentar de todos os modos satisfazer as preferências dos clientes ou dos empregados - se o não atendimento de tais preferências pode custar-lhes mais caro.

Os proponentes de tais comissões argumentam que a interferência com a liberdade individual de estabelecer contratos de trabalho está justificada: o indivíduo que recusa empregar um negro, quando está devidamente qualificado para o cargo, em termos de capacidade física produtiva, prejudica com isto outros indivíduos, isto é, o grupo de cor ou religioso em questão que tem suas oportunidades de trabalho limitadas. Este argumento envolve uma séria confusão entre dois tipos muito diferentes de dano. Um tipo está constituído pelo dano positivo que um indivíduo faz a outro por meio de força física ou obrigando-o a estabelecer determinado contrato contra a sua vontade. Exemplo óbvio é o do homem que fere outro com um porrete. Exemplo menos óbvio é o da poluição dos rios, comentado no capítulo II. O segundo tipo está constituído pelo dano negativo que ocorre quando dois indivíduos não estão em condições de firmar um contrato mutuamente conveniente - como no caso de um não estar disposto a comprar alguma coisa que outro quer vender. Se a comunidade, de modo geral, prefere cantores de b/ues em vez de cantores de ópera, ela está realmente aumentando o bem-estar dos primeiros em relação aos segundos. Se um cantor de b/ues pode encontrar emprego e um cantor de ópera não pode, isto significa que o primeiro está oferecendo serviços que a comunidade acha conveniente comprar, e o segundo não está. O cantor de ópera está sendo "prejudicado" pelos gostos da comunidade. Ele estaria em situação melhor - e os cantores de b/ues estariam sendo prejudicados - se os gostos da comunidade fossem diferentes. Evidentemente, esse tipo de dano não envolve nenhuma troca involuntária ou uma imposição de custos ou a garantia de benefícios a terceiros. É evidente que o governo deve intervir para impedir que uma pessoa imponha dano a outra, isto é, para impedir coerção. Mas não há nenhuma justificativa para que o governo intervenha com o fim de impedir o "dano" do tipo negativo. Ao contrário, tais intervenções do Estado reduzem a liberdade e limitam a

A legislação adotada envolve a aceitação de um princípio que seus proponentes considerariam abominável em qualquer outra circunstância. Se é válido ao Estado declarar que os indivíduos não devem discriminar por ocasião da contratação de empregados na base de cor, raça ou religião, então é igualmente válido ao Estado - desde que exista maioria que vote em tal sentido - declarar que os indivíduos devem discriminar quando da contratação de empregados em termos de cor, raça ou religião. As leis da Nuremberg de Hitler e as leis dos Estados do Sul impondo desvantagens aos negros são exemplos claros de leis semelhantes, em princípio, às que discuti nós agora. Os oponentes de tais leis - mas que favorecem as existentes respeito da contratação de empregados - não podem argumentar contra elas dizendo que estão erradas em princípio, por envolverem um tipo de ação estatal que não deveria ser permitido. Só podem declarar que os critérios particulares usados são irrelevantes. Só podem tentar persuadir os outros homens a usar outros critérios.

Se lançarmos um amplo olhar sobre a História e observarmos o tipo de coisas que a maioria é capaz de fazer, quando casos individuais são julgados na base de seus méritos próprios em vez de como parte de um princípio geral, teremos poucas dúvidas sobre a total inconveniência da aceitação de uma ação do governo nesta área, mesmo do ponto de vista daqueles que apoiam no momento tal intervenção. Se, no momento, os que apoia a legislação em exame estão em posição de impor seus

pontos de vista, : sot se deve a determinada situação constitucional e federal em que un maioria regional numa parte do país está em posição de impor suas o] niões a uma maioria de outra parte do país.

Em termos gerais, qualquer minoria que dependa da ação específi de uma maioria para defender seus interesses está adotando atitude exti mamente míope. A aceitação de certo número de leis aplicadas a certas < pécies de casos pode evitar que maiorias específicas explorem minorias i pecíficas. Na ausência de tais leis, as maiorias com certeza usarão seu \ der para impor suas preferências ou, melhor, seus preconceitos - e n para proteger as minorias contra os preconceitos das maiorias.

Traduzindo meu ponto de vista de modo diferente e talvez mais cl cante, consideremos agora o caso de um indivíduo que acredita ser inde o atual padrão de gostos, e terem os negros menos oportuidades

gostaria que tivessem. Suponhamos que ponha em prática suas con' Coes. escolhendo sempre os candidatos negros a determinado cargo, rr ^o quando exista um certo número de candidatos mais ou menos qualifi dos com respeito às outras exigências. Nas atuais circunstâncias, devi Ser ele impedido de agir deste modo? Evidentemente, a lógica envolv na organização das comissões exigiria tal providência.

A contrapartida do emprego justo, na área em que esses princípios Ve^ tenham melhor se desenvolvido, a saber, na área da expressão s justa" em vez de "expressão livre". A este respeito, a posição da American Civil Liberties Union é altamente contraditória. Está a favor tanto da liberdade de palavra quanto do emprego justo. Uma maneira de justificar a necessidade de liberdade de palavra é declarar não desejável que maiorias ocasionais decidam o que deve ser considerado como expressão própria. Queremos um mercado livre de ideias - de modo que as ideias tenham a oportuidade de conquistar a maioria ou a aceitação quase unânime, mesmo se forem sustentadas inicialmente por poucos. A mesma consideração aplica-se precisamente à contratação de empregados ou. de modo mais geral, ao mercado de produtos e serviços. E, por acaso. mais desejável que a maioria momentânea decida quais as características relevantes para determinada função do que as características mais apropriadas de um discurso? De outro lado, pode um mercado de ideias livre ser mantido se o mercado livre de produtos e serviços é destruído? Os membros da ACLU lutariam até a morte para proteger o direito de um racista discursar em uma esquina defendendo a segregação racial. Mas estariam a favor de pô-lo na cadeia, se tentasse agir de acordo com seus princípios recusando-se a contratar um negro para determinada função.

Como já foi enfatizado, o recurso apropriado para os que, como eu. acreditam ser o critério da cor da pele irrelevante é tentar convencer" os demais a pensar do mesmo modo - e não usar o poder coercitivo do Estado para forçá-los a agir em concordância com nossos princípios, A ACLU. dentre todos os grupos, deveria ser a.primeira a reconhecer e proclamar tal verdade.

Leis sobre o direito ao trabalho

Alguns Estados promulgaram as chamadas leis de "direito do trabalho". Trata-se de leis que tornam ilegal exigir o registro num sindicato como condição para um emprego.

Os princípios envolvidos nas leis de direito ao trabalho são os mesmos envolvidos nas comissões contra a discriminação. Ambas interferem na liberdade de contratação, num caso, especificando que determinada cor de pele ou religião não pode constituir condição para a contratação, e no outro, estabelecendo que o registro num sindicato não pode ser condição para a contratação. Apesar da identidade de princípios, há quase 100 por cento de divergência de pontos de vista com relação às duas leis. Quase todos os que estão a favor das comissões estão contra o direito ao trabalho: quase todos os que estão a favor do direito ao trabalho estão contra as comissões. Como liberal, sou contra ambas, da mesma forma que sou contra as leis que tornam ilegais os contratos que exigem como condição da contratação que o candidato não esteja registrado em nenhum sindicato.

Como existe competição entre empregadores e empregados, não há

razão para que os primeiros não tenham a liberdade de oferecer a estes as condições que preferirem. Em alguns casos, os empregadores descobrem que os empregados preferem ter parte de sua remuneração sob a forma de campos de beisebol ou diversões em geral ou sob a forma de facilidades de descanso e férias que não em dinheiro. Acham então ser mais conveniente oferecer tais facilidades como parte do seu contrato de trabalho do que oferecer salários mais altos. De forma semelhante, os empregadores podem oferecer planos de aposentadoria ou outras vantagens. Nenhuma dessas práticas envolve interferência com a liberdade dos indivíduos de encontrar um emprego. A situação reflete simplesmente a tentativa dos empregadores de tornar as condições de emprego convenientes e atrativas para os empregados. Enquanto houver muitos empregadores, todos os empregados que tiverem certos tipos de preferência poderão tentar satisfazê-las procurando o emprego e o empregador adequados. Em circunstâncias competitivas, o mesmo aconteceria com relação à obrigatoriedade da sindicalização. Se alguns empregados preferissem trabalhar em firmas que exigem a sindicalização e outros, em firmas que não a exigem, desenvolver-se-iam diferentes tipos de contratos com condições diferentes.

Em termos práticos, contudo, há algumas diferenças importantes entre as comissões referidas acima e o direito ao trabalho. As diferenças são a presença de monopólio sob a forma das organizações sindicais da parte dos empregados e a presença da legislação federal com relação aos sindicatos. É pouco provável que, num mercado de trabalho competitivo, venha a ser conveniente para os empregadores exigir a sindicalização como condição para contratação. Enquanto muitas vezes pode-se encontrar sindicatos sem qualquer poder de monopólio do lado do trabalho, isto quase nunca acontece com as empresas fechadas: elas são frequentemente símbolo do poder de monopólio.

A coincidência de uma empresa fechada com o monopólio do trabalho não justifica a lei do direito ao trabalho. Justificaria melhor uma ação no sentido de eliminar o monopólio - sob qualquer forma ou manifestação particular em que se apresente; justificaria uma ação antitruste mais efetiva e mais ampla no campo de trabalho.

Outra característica especial importante na prática é o conflito entre as leis federal e estadual, e a existência, no presente momento de uma lei federal que se estende a todos os Estados, e que só deixa a estes a alternativa da promulgação de uma lei de direito ao trabalho. A melhor solução se-na a revisão da lei federal. A dificuldade reside no fato de nenhum Estado solado estar em posição de fazer tal coisa e de existirem pessoas num determinado Estado que desejem uma alteração na legislação que regula os sindicatos locais. A lei do direito ao trabalho constitui o único meio efetivo nesta circunstância, e, portanto, o menor dos males. Em parte porque acho

uma lei de direito ao trabalho não terá em si e por si nenhum grande

108 efeito no poder de monopólio dos sindicatos; não aceito tal justificativa pa.

rã sua existência. Os argumentos práticos me parecem demasiado fracos para sobrepujarem a objeção de princípio.

Segregação nas escolas

A segregação nas escolas revela um problema particular que não foi abordado pelos comentários até agora apresentados por uma única razão: as escolas, nas circunstâncias atuais, são, na grande maioria, operadas e administradas pelo governo. Isso significa que o governo tem que tomar uma decisão explícita. Tem que escolher entre estabelecer a segregação ou estabelecer a integração. As duas parecem péssimas soluções. Os que, como eu, acreditam ser a cor da pele irrelevante e ser necessário que todos venham a reconhecer isso, mas que também acreditam na liberdade individual, ficam diante de um dilema. Se fosse preciso escolher entre os males da segregação e os da integração, eu próprio acharia difícil não optar pela integração.

O capítulo precedente, escrito sem nenhuma preocupação com o problema da integração ou da segregação, oferece a solução apropriada que permite evitar os dois males - uma bela ilustração de como determinadas providências destinadas a

garantir a liberdade em geral podem resolver problemas de liberdade em sentido particular. A solução adequada seria eliminar a operação governamental das escolas e permitir aos pais escolher o tipo de escola que desejam que os filhos frequentem. Além disso, é evidente que todos nós deveríamos, tanto quanto possível, tentar, pelo exemplo e pela palavra, fomentar atitudes e opiniões que tornem as escolas integradas a regra, e as segregadas a exceção

Se fosse adotada uma proposição como a do capítulo precedente, ela permitiria o desenvolvimento de certa variedade de escolas, algumas todas brancas, outras todas negras, e outras ainda comuns aos dois tipos de população. Permitiria, de outro lado, que a transição de um tipo de escola para outro - para as comuns aos dois tipos de população, é o que esperamos - se realizasse de modo gradual à medida que as atitudes da comunidade fossem mudando. Evitaria, assim, o duro conflito político que tanto tem contribuído para criar tensão social e dividir a comunidade. E permitiria, como o mercado faz de modo geral, o surgimento, nesta área particular, da cooperação sem o conformismo.²

O Estado da Virgínia adotou um plano que tem muitas características em comum com o apresentado no capítulo precedente. Embora adotado

² Para evitar mal-entendidos, é preciso observar explicitamente que, ao falar sobre a proposição no capítulo anterior, supus que os requisitos mínimos exigidos às escolas para que elas pudessem ser utilizadas não incluíssem referências à integração ou segregação.

luy

propósitos de evitar a integração compulsória, inclino-me a prever que os efeitos finais da lei serão muito diferentes - afinal de contas, a diferença entre resultado e intenção é uma das principais justificativas de uma liberdade livre; convém permitir aos homens seguir a inclinação de seus próprios interesses, pois não há meios de prever onde tais interesses vão terminar. De fato, mesmo nos estágios preliminares, houve surpresas. Foi informado de que um dos primeiros requerimentos de financiamentos para a troca de escola foi feito por um pai que desejava transferir o filho de uma escola segregada para uma integrada. A transferência não foi requerida em termos do problema racial, mas por que a escola integrada era a melhor em termos educacionais. Em termos de previsão a médio e longo prazos, se esse sistema não for abolido, a Virgínia constituirá um experimento para testar as conclusões do capítulo anterior. Se as conclusões estiverem corretas, assistiremos a um florescimento de escolas na Virgínia, com um aumento em sua diversidade, substancial, senão espetacular. desenvolvimento na qualidade das principais e um posterior melhoramento na qualidade do restante sob a influência das principais.

Com relação ao verso da medalha, não devemos ser tão ingênuos a ponto de pensar que valores e crenças profundamente enraizados podem ser extirpados em pouco tempo por meio da promulgação de leis. Eu moro em Chicago. Chicago não tem leis que protejam a segregação. Suas leis exigem a integração. Entretanto, as escolas públicas de Chicago são provavelmente tão segregadas quanto as da maioria das cidades do Sul. Não há dúvida alguma de que, se fosse introduzido em Chicago o sistema em vigor na Virgínia, o resultado seria uma redução apreciável na segregação e grande aumento das oportunidades aos jovens negros mais capazes e mais ambiciosos.

CAPÍTULO VIII

Monopólio e a Responsabilidade Social do Capital e do Trabalho

A competição tem dois significados muito diferentes. Em conversas comuns, competição significa rivalidade pessoal, com um indivíduo tentando suplantarm o competidor. No mundo econômico, competição significa quase o contrário. Não há rivalidade pessoal no mercado competitivo. Não há disputas pessoais. O fazendeiro cultivador de trigo não se sente, num mercado livre, empenhado em rivalidade pessoal com seu vizinho que é, de fato, seu competidor, nem se sente por ele ameaçado. A essência de um mercado competitivo é o seu caráter impessoal.

Nenhum participante pode determinar os termos em que os outros participantes terão acesso a empregos ou mercadorias. Todos consideram os preços como dados pelo mercado e nenhum indivíduo pode, por si só, ter mais do que uma influência

negligen-ciável sobre o preço - embora todos os participantes juntos determinem o preço por meio do efeito combinado de suas ações separadas.

O monopólio existe quando um indivíduo ou empresa específica tem controle suficiente sobre determinado produto ou serviço para estabelecer de modo significativo os termos em que outros indivíduos terão acesso a ele. Em alguns casos, o monopólio aproxima-se do conceito comum de competição, uma vez que envolve rivalidade pessoal.

O monopólio dá origem a duas classes de problemas para uma sociedade livre. Primeiro, a existência de monopólio significa uma limitação nas trocas voluntárias através de uma redução das alternativas disponíveis aos indivíduos. Segundo, a existência do monopólio levanta a questão da "responsabilidade social", como é em geral denominada, do monopolista. Os Participantes de um mercado competitivo não dispõem de poder apreciável Para alterar os termos da troca; dificilmente se tornam visíveis como entidades. E, portanto, difícil argumentar que tenham "responsabilidade social". exceto a que é compartilhada por todos os cidadãos de obedecer à lei do país e viver de acordo com suas normas. O monopolista é visível e tem pó-

der. É fácil argumentar que deve usar seu poder não só em seu próprio interesse como também no interesse da sociedade. Contudo, a aplicação de tal doutrina destruiria uma sociedade livre.

Evidentemente, a competição é um tipo ideal, como uma linha ou um ponto euclidiano. Ninguém jamais viu uma linha euclidiana, mas nós todos achamos conveniente utilizar tal conceito. Da mesma forma, não existe o que chamamos de competição "pura". Cada produtor tem algum efeito, embora pequeno, sobre o preço do produto que produz. A questão importante para a compreensão e a política adotada é saber se esse efeito é significativo ou desprezível. A resposta vai depender obviamente do problema. Mas, a partir de meus estudos das atividades econômicas nos Estados Unidos, fiquei cada vez mais impressionado com a amplitude de problemas e indústrias para os quais é possível tratar a economia como se fosse competitiva.

As questões levantadas pelo monopólio são técnicas e cobrem um campo no qual não tenho competência especial. Por isso, este capítulo ficará limitado a um rápido levantamento de algumas das questões mais óbvias: a extensão do monopólio, as fontes do monopólio, a política governamental apropriada e a responsabilidade social do capital e do trabalho.

Extensão do monopólio

Existem três áreas importantes do monopólio que requerem consideração separada: o monopólio na indústria, o monopólio no trabalho e o monopólio produzido governamentalmente.

1. Monopólio na indústria. O fato mais importante a respeito do monopólio na indústria é sua relativa pouca importância do ponto de vista da economia como um todo. Existem cerca de quatro milhões de empresas operando separadamente nos Estados Unidos; perto de quatrocentas mil empresas novas nascem anualmente; número pouco menor desaparece também todos os anos. Aproximadamente um quinto da população economicamente ativa é autônoma. Em quase todas as indústrias que se possa mencionar, há gigantes ao lado de pigmeus.

Além dessas impressões gerais, é difícil citar uma medida satisfatoriamente objetiva da extensão do monopólio e da competição. A razão principal já foi apontada: esses conceitos conforme usados na teoria econômica são elementos ideais destinados a analisar problemas particulares e não a descrever situações como tais. Como resultado, não há maneira muito precisa de determinar se certa empresa ou indústria deva ser considerada monopolista ou competitiva. A dificuldade em dar significado preciso a estes termos leva a grande número de mal-entendidos. A mesma palavra é usada em referência a coisas diferentes, dependendo da experiência a partir da qual o estado de competição é julgado. Talvez o exemplo mais notável

• até onde um estudante americano descreveria como monopolístico um • de situação que um europeu con->deraria como altamente competi-tivo-Como consequência,

os europeus, que interpretam a literatura e a análise americanas em termos de significado dado às expressões competição e

monopólio na Europa, tendem a acreditar que nos Estados Unidos existe mais monopólio do que há na realidade.

Bom número de estudos, especialmente os de G. Warren Nutter e George J. Stigler, tentam classificar as indústrias como monopolísticas, competitivas e operadas ou supervisionadas pelo governo e identificar as mudanças nestas categorias ao longo dos anos.¹ Concluíram eles que, em 1939, cerca de um quarto da economia podia ser considerada como operada ou supervisionada pelo governo. Os três quartos restantes, quando muito um quarto, e talvez apenas 15 por cento, poderiam ser considerados mo-nopolísticos e pelo menos três quartos, e talvez 85 por cento, como competitivos. O setor operado ou supervisionado pelo governo cresceu muito nos últimos cinquenta anos. No setor privado, de outro lado, não parece ter havido nenhuma tendência de crescimento quanto ao monopólio, parecendo, aliás, ter diminuído.

Tenho a impressão de que existe convicção bastante geral de que o monopólio é bem mais importante do que sugerem os estudos feitos, e que tem crescido consistentemente nas últimas décadas. Uma das razões para essa crença errada é a tendência a confundir volume absoluto com volume relativo. À medida que a economia foi crescendo, as empresas tornaram-se maiores em tamanho absoluto. Tal fato foi tomado como indicando que possuem agora fatia maior do mercado, quando o mercado pode também ter crescido de modo ainda mais rápido. A segunda razão é que o monopólio recebe maior publicidade e desperta mais atenção do que a competição. Se se pedir a uma pessoa que cite as indústrias mais importantes dos Estados Unidos, ela incluirá quase certamente a indústria de automóveis, mas muito poucas indicariam o comércio por atacado. No entanto, o comércio por atacado é duas vezes mais importante do que a indústria automobilística. O comércio por atacado é altamente competitivo, logo, desperta menos atenção. Pouquíssimas pessoas poderiam citar o nome de algumas empresas importantes nesse ramo, embora haja algumas muito grandes em tamanho absoluto. A produção de automóveis, embora altamente competitiva sob certos aspectos, está composta de muito poucas firmas e, certamente, bem perto do monopólio. Qualquer pessoa é capaz de citar o nome das maiores empresas que fabricam automóveis. Para citar outro exemplo expressivo: o serviço doméstico é uma indústria muito mais importante que a

¹NUTTER, G. Warren. The Extent of Enterprise Monopoly in the United States. 1JW-1939.

Chicago. University of Chicago Press. 1951; e STIGLER, George J. Five Lectures on Economic Problems Longmans, Green and Co.. 1949. p. 46-65.

L14 indústria telegráfica e telefônica. A terceira razão é o preconceito geral e a tendência a enfatizar a importância do grande contra o pequeno, dos quais os casos citados são apenas uma pequena manifestação. Finalmente, se considera que a característica principal de nossa sociedade está constituída pelo seu caráter industrial. Isso leva à ênfase exagerada desse setor da economia, o qual na realidade é responsável por apenas cerca de um quarto da produção ou dos empregos. E o monopólio está muito mais presente nesse setor do que nos demais setores da economia.

A valorização excessiva da importância do monopólio vem acompanhada, em boa parte, pelas mesmas razões, de uma valorização excessiva da importância das mudanças tecnológicas que promovem o monopólio por comparação com as que promovem a competição. Por exemplo, o crescimento da produção em massa tem sido muito comentado. O desenvolvimento dos transportes e das comunicações, que promoveu a competição por ter reduzido a importância de mercados regionais e aumentado a área em que a competição poderia ocorrer, recebeu atenção muito menor. A concentração cada vez maior da indústria automobilística tornou-se lugar-comum; o crescimento na indústria do transporte rodoviário de cargas que reduz a dependência às grandes estradas de ferro recebe pouca atenção; o mesmo acontece com o declínio da concentração da indústria do aço.

2. Monopólio no trabalho. Há tendência semelhante com a importância do monopólio no lado do trabalho. Os sindicatos incluem cerca de um quarto da população de trabalhadores - e por isso se dá demasiada importância ao papel dos sindicatos na estrutura de salários. Muitos sindicatos não têm praticamente

nenhuma influência neste setor. Mesmo os mais fortes e poderosos só têm influência limitada na estrutura de salários. Neste caso, está ainda mais claro do que no anterior o motivo de existir tal supervalorização da importância do monopólio. Uma vez que existe um sindicato, qualquer aumento de salário virá através dele - embora possa não ser uma consequência da organização sindical. Os salários dos trabalhadores domésticos têm aumentado muito ultimamente. Se existisse um sindicato de trabalhadores domésticos, os aumentos teriam vindo através do sindicato e teriam sido atribuídos a ele.

Não quero dizer com isso que os sindicatos não são importantes. Como o monopólio empresarial, eles têm papel importante no estabelecimento dos níveis de grande número de salários - que seriam diferentes se fossem estabelecidos apenas pelo mercado. Seria erro subestimar sua importância - como também o seria se os superestimássemos. Fiz certa vez uma estimativa grosseira de que, devido à existência dos sindicatos, cerca de 10 a 15 por cento da população de trabalhadores obtiveram aumentos de 10 a 15 por cento em seus salários. Isso significa que aproximadamente 85 ou 90 por cento da população de trabalhadores tiveram seu nível de salários reduzido

1, mais ou menos 4 por cento.² Desde que fiz tal estimativa, estudos mais detalhados já foram feitos por outros autores. Tenho a impressão de que os resultados apresentados foram mais ou menos da mesma magnitude.

Se um sindicato eleva os salários de determinada profissão ou indústria toma o volume de empregos disponíveis nessa profissão ou indústria menor do que seria em outras circunstâncias - do mesmo modo que qualquer aumento de preços baixa o volume de compras. O resultado será um número maior de pessoas procurando emprego em outras áreas, o que baixa os salários nas áreas mais procuradas. Como os sindicatos têm mais poder com relação aos grupos que receberiam de qualquer forma salários altos seus efeitos têm sido o de levar trabalhadores que recebem bons salários a receber salários ainda melhores - às custas dos trabalhadores de salários mais baixos. Os sindicatos, portanto, não só prejudicaram o público em geral e os trabalhadores como um todo por distorcerem a utilização de trabalho, mas também tornaram os salários da classe trabalhadora mais desiguais por reduzirem as oportunidades disponíveis aos trabalhadores menos categorizados. /

Sob certo aspecto, há uma diferença importante entre monopólio empresarial e monopólio do trabalho. Enquanto não parece ter havido nenhum aumento significativo na importância do monopólio empresarial nos últimos cinquenta anos,

houve certamente aumento da importância no monopólio do trabalho. Os sindicatos tornaram-se bem mais importantes durante a Primeira Guerra Mundial, declinaram nos anos vinte e trinta e depois deram um enorme salto à frente durante o período do New Deal. E consolidaram suas conquistas durante e após a Segunda Guerra Mundial. Mais recentemente, estão tentando manter as conquistas feitas - e alguns já começaram a declinar. O declínio não reflete uma decadência de determinadas indústrias ou profissões, mas é consequência da redução da importância das profissões ou indústrias em que os sindicatos são fortes em comparação com aquelas em que são fracos.

A distinção que estabeleci entre monopólio do trabalho e monopólio empresarial é rígida demais sob certos aspectos. Em determinadas circunstâncias, os sindicatos serviram como meio de promover o monopólio na venda de um produto. O exemplo mais claro refere-se ao carvão. O Gu//ey

*~oal Act constituiu uma tentativa de fornecer apoio legal a um cartel de operadores de minas de carvão na fixação de preços. Quando, em meados

*)s anos 30, esse Act foi considerado inconstitucional. John L. Lewis e a nitcd Mine Workers lançaram-se à luta. Promovendo greves e obstrução trabalho todas as vezes em que o volume de carvão retirado aumentava

Comments on the Significance of Labor Unions for Economic Polir," I:i VVRIC.HT David Mc .) Ihelmpactofthe Union. Nova York. Harcourt. Brace. 1951. p 204 2,"

116 a ponto de forçar a diminuição dos preços, Lewis controlava a produção e com isso os preços, com a tácita cooperação da indústria. Os lucros da direção

desse cartel foram divididos entre os operadores das minas de carvão e os mineiros. O lucro para os mineiros apareceu sob a forma de salários muito altos, o que evidentemente significou número menor de mineiros empregados. Portanto, somente os mineiros que conservaram seu emprego puderam compartilhar dos lucros do cartel - e eles próprios obtiveram parte dos ganhos sob a forma de maior lazer. A possibilidade de os sindicatos agirem dessa forma deriva de estarem isentos da aplicação do Sherman Antitrust Act. Muitos outros sindicatos se aproveitaram dessa vantagem e podem ser melhor interpretados como empresas vendendo os serviços para estabelecimento de monopólios às indústrias do que como uma organização de trabalhadores. O Teamster's Union é talvez o mais notável deles sob esse aspecto.

3. Monopólio do governo ou apoiado pelo governo. Nos Estados Unidos, o monopólio direto do governo na produção de mercadorias para venda não é muito extenso. Serviço postal, produção de energia elétrica, como a formada pela TVA e por outras usinas de propriedade estatal, * serviços de estradas de rodagem vendidos indiretamente por meio da taxa de gasolina ou diretamente por pedágio, serviços de água e esgotos e outros serviços deste tipo são os exemplos principais. Além disso, com um orçamento tão grande para defesa, espaço e pesquisa como temos agora, o Governo Federal tornou-se essencialmente o único comprador dos produtos de inúmeras empresas e de indústrias completas. Tal fato levanta problemas muito sérios para a preservação de uma sociedade livre, mas não do tipo que possa ser melhor considerado sob a legenda "monopólio".

O uso do governo para estabelecer, apoiar e reforçar práticas de cartel e monopólios entre produtores privados aumentou muito mais rapidamente do que o monopólio governamental direto, e é presentemente muito mais importante. A Interstate Commerce Commission é um exemplo interessante - e estendeu seu raio de ação do transporte ferroviário para o rodoviário e outros. O programa para a agricultura é, sem dúvida, o mais óbvio. Trata-se essencialmente de um cartel reforçado pelo governo. Temos ainda o exemplo da Federal Communications Commission, com controle do rádio e da televisão, a Federal Power Commission, com controle sob petróleo e a gasolina no comércio interestadual, a Civil Aeronautics Board, com controle sobre as linhas aéreas; a regulação dos juros bancários pela Federal Reserve Board, que estabelece as taxas máximas de juros que os bancos podem pagar para depósitos a prazo, e a proibição legal do pagamento de juros para depósitos à vista.

São exemplos no nível federal. Além disso, tem havido grande proliferação de desenvolvimentos semelhantes em nível estadual e local. A Texas Railroad Commission, a qual, até onde estou informado, nada tem a ver

com estradas de ferro, as restrições sobre a produção de petróleo por meio da limitação do número de dias em que os poucos podem produzir. Age assim em nome da conservação, mas de fato o faz com o propósito de controlar os preços. Mais recentemente, teve a ajuda das cotas federais de importação do petróleo. Manter os poços de petróleo inativos a maior parte do tempo para manter altos os preços me parece o mesmo que pagar os maquinistas das locomotivas diesel para baixar o ritmo de trabalho. Entretanto alguns representantes do mundo dos negócios que condenavam vigorosamente essa prática na área privada como violação da livre empresa - sobretudo da própria indústria do petróleo - permanecem silenciosos com relação ao caso.

A concessão de licenças, a ser discutida no próximo capítulo, constitui outro exemplo de monopólio criado e reforçado governamentalmente em nível estadual. Limitações do número de táxis que podem ser operados exemplificam restrições semelhantes em nível local. Em Nova York a licença que dá o direito de operar um táxi independente pode ser vendida por 20 a 25 mil dólares, em Filadélfia, por 15 mil dólares. Outro exemplo em nível local é a decretação de normas para construção, destinadas ostensivamente à segurança pública, mas que estão de fato sob o controle dos sindicatos de trabalhadores em construção ou associação de construtores pri-vadoii. Tais restrições são numerosas e aplicam-se a uma grande variedade de atividades tanto em nível estadual como em cidades. Todas constituem limitações arbitrárias da liberdade dos indivíduos de promoverem trocas voluntárias com outros indivíduos; de fato, além de restringir a liberdade, fomentam um desperdício de recursos.

Um tipo de monopólio criado pelo governo muito diferente em princípio dos aludidos até agora é a concessão de patentes aos inventores e de copyrights aos

autores. Podem ser considerados como definindo direitos de propriedades. Em sentido literal, se tenho um direito de propriedade sobre determinada porção de terra, posso dizer que tenho um monopólio com respeito a essa porção de terra definido e reforçado pelo governo. Com respeito a invenções e publicações, o problema é saber se convém estabelecer um direito análogo ao de propriedade. Esse problema faz parte da necessidade geral de usar o governo para estabelecer o que deve ser ou não considerado como propriedade.

Tanto no caso das patentes quanto no dos copyrights, há à primeira boa justificativa para estabelecer direitos de propriedade. Se isto não feito, será difícil ao inventor ou até mesmo impossível levantar o pagamento pela contribuição de seu invento à produção. Assim, ele estará beneficiado os outros sem ser recompensado por isto. Logo, não terá incentivo de dedicar o tempo e os esforços necessários a produzir a invenção. As mesmas considerações se aplicam ao escritor.

Ao mesmo tempo, há custos envolvidos. Por um lado, há inúmeras "invenções" que não podem ser patenteadas. O inventor do "supermercado-

exemplo mais óbvio é o sistema de telefones, sistema de águas e outros desse tipo numa comunidade individual. Infelizmente, não há boa solução para o monopólio técnico. Há somente uma escolha entre três males: monopólio privado não regulamentado; monopólio privado regulamentado pelo Estado; operação governamental.

Parece impossível declarar de modo geral que um desses males é uniformemente preferível aos outros dois. Conforme já observado no capítulo II, a grande desvantagem tanto da regulamentação governamental quanto da operação governamental do monopólio reside no fato de ser altamente difícil de revogar. Como consequência, estou inclinado a crer que o menor dos males é o monopólio privado não regulamentado - onde for possível tolerá-lo. Mudanças dinâmicas muito provavelmente acabariam por miná-lo e há pelo menos alguma chance de que poderão exercer alguma influência-

118 do", por exemplo, prestou um grande benefício a seus semelhantes - pelo qual não pôde pedir recompensa. Até onde o mesmo tipo de habilidade é exigido para um tipo de invenção como para outro, a existência de patentes tende a desviar a atividade para invenções que podem ser patenteadas. De outro lado, patentes triviais ou patentes que teriam uma legalidade dúbia se fossem contestadas num tribunal são frequentemente usadas como um modo de manter arranjos privados fraudulentos, os quais talvez não pudessem ser mantidos de outro modo.

Apresentei até agora comentários superficiais sobre um problema difícil e importante. Meu objetivo não foi sugerir nenhuma solução específica, mas somente mostrar como patentes e copyrights pertencem a uma classe diferente dos monopólios governamentais ou apoiados pelo governo e ilustrar o problema de política social que colocam. Uma coisa está clara. As condições específicas ligadas a patentes e copyrights - por exemplo, a concessão da proteção da patente por dezessete anos em vez de qualquer outro período - não constituem uma questão de princípio. E a questão a ser determinada por considerações de ordem prática. Eu próprio estou inclinado a crer que um período bem menor da proteção da patente seria preferível. Mas trata-se de simples opiniões sobre uma questão já amplamente estudada e que merece ainda estudos mais detalhados. Não deve, portanto, merecer muito crédito.

Fontes de monopólio

Existem três fontes principais de monopólio: considerações de ordem "técnica", assistência governamental direta e indireta e conclusão privada.

1. Considerações de ordem técnica. Como já observado no capítulo II, o monopólio pode surgir porque considerações de ordem técnica tornam mais eficiente ou econômico ter uma só empresa do que muitas delas. O

... "invenções". Se o mercado para a indústria

protegida é suficientemente grande e as condições técnicas permitem inúmeras firmas, pode haver competição efetiva interna na indústria têxtil. Mas é claro que as tarifas promovem o monopólio. É muito mais fácil a um pequeno número de

firmas conspirar para estabelecer preços, e geralmente é mais fácil para empresas do mesmo país entrar em conspiração do que para empresas situadas em países diferentes. A Inglaterra estava protegida pelo comércio livre durante o século XIX e os primeiros anos do século XX contra o desenvolvimento de monopólios, a despeito do tamanho relativamente pequeno de seu mercado doméstico e o grande porte de algumas firmas. O monopólio tornou-se um problema bem mais sério na Inglaterra desde que o comércio livre foi abandonado, primeiro após a Primeira Guerra Mundial, e depois, de modo mais amplo, no início da década de 30.

Os efeitos da legislação tributária foram mais indiretos embora não

WK"r"

cia por n"16'0 de seus efeitos- E> mesmo a curto prazo, haverá sempre número maior de alternativas do que pode parecer à primeira vista. Por isso, as empresas privadas estariam bastante limitadas quanto à vantagem de manter os preços altos. Além disso, como já vimos, as agências controladoras ou reguladoras tendem frequentemente a cair sob o controle dos produtores _ e os preços poderão não ser mais baixos sob regulamentação do que sem ela.

Felizmente, as áreas em que as considerações técnicas tornam o monopólio solução provável ou preferível são muito limitadas. Elas não oferecem nenhuma séria ameaça à preservação de uma economia livre, exceto pela tendência da regulamentação, introduzida por este mesmo motivo, de se estender para situações em que não se justifica.

2. Assistência direta e indireta do governo. Provavelmente, a maior fonte de poder do monopólio é a assistência do governo, direta ou indireta. Numerosos exemplos de assistência do governo razoavelmente direta já foram citados acima. A assistência indireta ao monopólio consiste em medidas tomadas com outros propósitos que têm como efeito não premeditado a imposição de limitações sobre competidores potenciais de firmas existentes. Talvez os três exemplos mais claros sejam as tarifas, a legislação de impostos e as leis com respeito às disputas trabalhistas.

Obviamente, as tarifas têm sido impostas em grande parte para "protegerem" as indústrias domésticas, o que significa impor handicaps a competidores potenciais.

Elas sempre interferem com a liberdade de os indivíduos se engajarem em trocas voluntárias. Afinal de contas, o liberal toma o indivíduo, não a nação ou o cidadão de uma determinada nação, como a sua unidade. Por conseguinte, considera como violação da liberdade o fato de dois cidadãos dos Estados Unidos e da Suíça serem impedidos de realizar uma troca que seria mutuamente vantajosa - como considera uma violação da liberdade que dois cidadãos dos Estados Unidos sejam impedidos de fazê-lo. As tarifas não precisam levar a ^ r ^ ~ ~ - - ' .

120 nos importantes. Um elemento importante tem sido a associação do imposto de renda de pessoa física e jurídica combinada com o tratamento especial dos lucros sobre o capital no imposto de renda individual. Suponhamos que uma companhia tenha ganho uma renda de 1 milhão de dólares livre de impostos. Se pagar o milhão inteiro a seus acionistas como dividendos, eles terão que incluí-lo como parte de sua renda passível de pagamento de imposto de renda. Suponhamos que tenham de pagar, em média, 50 por cento de sua renda adicional sob a forma de imposto. Eles teriam, portanto, 500 mil dólares disponíveis para gastar ou para poupar e investir. Se, em vez disso, a companhia não pagar dividendos a seus acionistas, ela terá o inteiro milhão de dólares para investir internamente. Tais reinvestimentos tenderão a aumentar o valor de capital de suas ações. Os acionistas que teriam poupado os dividendos, se distribuídos, podem simplesmente guardar as ações e adiar o pagamento dos impostos para quando as venderem. Eles, como os que venderam em ocasiões anteriores para realizar a renda que pretendem dedicar ao consumo, pagarão impostos em termos de taxas sobre lucros de capital - que são mais baixas do que as taxas de imposto de renda regular.

Essa estrutura tributária encoraja a retenção dos lucros. Mesmo "que o retorno a ser ganho internamente seja substancialmente menor do que aquele que o acionista como tal poderia obter investindo os fundos externamente, poderá ser mais conveniente investir internamente devido à economia nos impostos. Isso leva a uma perda de capital - à sua utilização em atividades menos produtivas. Foi esta

uma das maiores razões da tendência observada, após a Segunda Guerra Mundial, em direção à diversificação horizontal, à medida que as firmas procuravam uma saída para seus lucros. Constitui também uma grande fonte de força para as empresas estabelecidas com relação aos novos empreendimentos. As empresas estabelecidas podem ser menos produtivas do que as novas, mas seus acionistas têm maior incentivo para investir nelas do que para receber os dividendos a fim de poderem investir em novas empresas através do mercado de capital.

Uma das fontes principais do monopólio do trabalho tem sido a assistência governamental. A concessão de licenciamento, a regulamentação da construção e outros fatos desse gênero citados acima constituíram uma das fontes. A legislação que garante imunidades especiais aos sindicatos, como a isenção com respeito às leis antitruste, restrições da responsabilidade dos sindicatos, direito de responder a tribunais especiais são uma segunda fonte. Há, além disso, um fato de importância igual ou maior - trata-se de um clima geral de opinião e de um conjunto de leis que aplicam padrões diferentes a ações tomadas durante uma disputa trabalhista dos aplicados às mesmas ações sob outras circunstâncias. Se um grupo de homens depredar carros ou destruir a propriedade por pura perversidade ou por vingança pessoal, nem uma só mão se levantará para defendê-los ou protegê-los das consequências legais. Mas, se cometerem os mesmos atos por ocasião de uma disputa trabalhista, poderão facilmente sair inrnlnmpc Ac

, sindicatos envolvendo violência física ou coerção dificilmente ocorreriam se não fosse pela aquiescência implícita das autoridades.

3. Conluio privado. A última fonte de monopólio é o conluio privado. Como diz Adam Smith,

"as pessoas do mesmo ramo de negócios raramente se encontram, mesmo para festas ou diversões, mas a conversação termina numa conspiração contra o público ou em algum acordo para aumentar os preços".³

Tais conspirações ou arranjos para cartéis privados estão, portanto, surgindo sempre. Contudo, são em geral instáveis e de breve duração - a não ser que possam invocar a assistência do governo. O estabelecimento do cartel, por meio do aumento dos preços, torna mais atraente para outros tentar participar da indústria. Além disso, como o preço mais alto só pode ser estabelecido pelos participantes se eles restringem sua produção abaixo do nível em que gostariam de produzir ao preço estabelecido, há um incentivo a cada um em separado para baixar o preço e expandir a produção. Cada um, evidentemente, espera que os demais cumpram o acordo. Basta um somente ou alguns - que são de fato benfeitores do público - para romper o cartel. Na falta de assistência governamental para fortalecer o cartel, os "trapaceiros" têm quase toda a certeza de alcançar rapidamente seus ob-jetivos.

O papel principal de nossas leis antitruste tem sido o de evitar tais conspirações privadas. Sua maior contribuição a esse respeito processa-se através de seus efeitos indiretos - e não através das medidas concretas como tais. Ficaram eliminadas as práticas mais óbvias - como, por exemplo, as reuniões públicas para tal fim, tornando assim as conspirações mais dispendiosas.

Ainda mais importante, essas leis reafirmaram a doutrina da lei comum de que combinações para a restrição de mercado não podem ser defendidas nos tribunais. Em vários países europeus, os tribunais reforçariam um acordo estabelecido por um grupo de empresas para vender somente através de uma única agência, condenando as empresas a pagar penalidades específicas se violassem o acordo. Nos Estados Unidos, tal acordo não seria considerado nos tribunais. Essa diferença constitui uma das razões principais por que os cartéis são bem mais estáveis e numerosos nos países europeus do que nos Estados Unidos.

Política governamental apropriada

A primeira e mais urgente necessidade na área da política governamen-

avf16 ^ea>th of Nations (1776). Livro Primcim i

tal é a eliminação das medidas que apoiam diretamente o monopólio - quer

monopólio empresarial quer monopólio no trabalho - e a aplicação das leis convenientes tanto às empresas quanto aos sindicatos. Ambos devem ser submetidos às leis antitruste; os dois devem ser tratados do mesmo modo com respeito às leis sobre destruição da propriedade e interferência nas atividades privadas.

Além disso, o passo mais importante e mais efetivo para a redução do poder do monopólio consistiria numa extensa reforma das leis sobre impostos. Os impostos sobre pessoas jurídicas deveriam ser abolidos. Quer isso seja feito ou não, as empresas deveriam ser obrigadas a atribuir a cada acionista individual o lucro que não é distribuído como dividendo. Assim, quando a empresa enviasse um cheque de dividendos, deveria também enviar uma declaração mais ou menos deste tipo:

"Além deste dividendo --- de centavos por ação, sua empresa também ganhou --- centavos por ação que foi reinvestido". O acionista individual deveria então ser solicitado a declarar o lucro atribuído, mas não distribuído, em seu imposto de renda bem como os dividendos. As empresas estariam assim livres para reinvestirem tanto quanto desejassem; mas não teriam outro incentivo para fazê-lo a não ser o incentivo apropriado de poder ganhar mais internamente o que o acionista ganharia externamente. Poucas medidas contribuiriam mais para revigorar o mercado de capitais, para estimular as empresas, e para promover competição efetiva.

Evidentemente, até quando o imposto de renda individual continuar regulamentado da maneira atual, haverá forte pressão para tentar sonegá-lo de algum modo. Assim, bem como diretamente, o elevado imposto de renda constitui um sério impedimento ao uso eficiente de nossos recursos. A solução apropriada seria uma redução drástica das taxas mais altas, combinada com a eliminação dos dispositivos para evitá-las já incorporados à lei.

Responsabilidade social do capital e do trabalho

Ultimamente, um ponto de vista específico tem obtido cada vez maior aceitação - o de que os altos funcionários das grandes empresas e os líderes trabalhistas têm "uma responsabilidade social" para além dos serviços que devem prestar aos interesses de seus acionistas ou de seus membros. Esse ponto de vista mostra uma concepção fundamentalmente errada do caráter e da natureza de uma economia livre.

Em tal economia, há uma e só uma responsabilidade social do capital - usar seus recursos e dedicar-se a atividades destinadas a aumentar seus lucros até onde permaneça dentro das regras do jogo, o que significa participar de uma competição livre e aberta, sem enganos ou fraude. De modo semelhante, "a responsabilidade social" dos líderes do trabalho é a de servir aos interesses dos membros de seus sindicatos. É responsabilidade do resto dos cidadãos estabelecer uma

estrutura legal com características tais que um indivíduo, ao promover seus próprios interesses, seja, como diz Adam Smith,

"levado por mão invisível a promover um fim que não fazia parte de suas intenções. E nem sempre é o pior para a sociedade que pode resultar. Tentando realizar seu próprio interesse, ele frequentemente promove o da sociedade de modo mais efetivo do que quando pretende realmente promovê-lo. Não sei de grandes benefícios feitos por aqueles que pretendem estar trabalhando para o bem público".⁴

Há poucas coisas capazes de minar tão profundamente as bases de nossa sociedade livre do que a aceitação por parte dos dirigentes das empresas de uma responsabilidade social que não a de fazer tanto dinheiro quanto possível para seus acionistas. Trata-se de uma doutrina fundamentalmente subversiva. Se homens de negócios têm outra responsabilidade social que não a de obter o máximo de lucro para seus acionistas, como poderão eles saber qual seria ela? Podem os indivíduos decidir o que constitui o interesse social? Podem eles decidir que carga impor a si próprios e a seus acionistas para servir ao interesse social? É tolerável que funções públicas, como imposição de impostos, despesas e controle, sejam exercidas pelas pessoas que estão no momento dirigindo empresas particulares, escolhidas para estes postos por grupos estritamente privados? Se os homens de negócios são servidores civis e não empregados de seus acionistas - então, numa democracia, eles serão, cedo ou tarde, escolhidos pelas técnicas

públicas de eleições e denominações.

E muito antes que isso ocorra, seu poder de decisão lhes terá sido retirado. Uma ilustração dramática está constituída pelo cancelamento de um aumento de preço do aço feito pela U. S. Steel em abril de 1962, a partir de uma manifestação pública de raiva dada pelo Presidente Kennedy e ameaças de represálias, que iam desde ações antitruste até o exame das declarações de renda dos executivos do aço. Trata-se de um episódio notável devido à manifestação pública dos vastos poderes concentrados em Washington. Nós todos nos tornamos conscientes da disponibilidade de poder já existente para o estabelecimento de um estado policial. E também ilustra muito bem o ponto que defendo aqui. Se o preço do aço é uma decisão Pública, como declara a doutrina de responsabilidade social, então não se deve permitir que seja formulado privadamente.

O aspecto particular da doutrina que esse exemplo ilustra - e que

nos últimos tempos tem aparecido de modo mais proeminente - é a alega-

responsabilidade social do capital e do trabalho de manter as taxas de

preços e salários baixas a fim de evitar a inflação de preços. Suponhamos

uma situação de pressão para o aumento de preços - como conse-

1 Wealth of Nations (1776). Livro Quarto. Capítulo II. Londres. Cannan ed. 1930. p. 421.

quência última, é evidente, de um aumento no estoque de dinheiro - todos os homens de negócios e líderes trabalhistas aceitem a responsabilidade em questão; e suponhamos também que todos tenham conseguido impedir que todos os preços aumentassem. Teríamos, com isso, controle voluntário dos preços e dos salários sem inflação aberta. Qual seria o resultado? Evidentemente, escassez de produtos, escassez de empregos, mercados cinzentos, mercados negros. Se não se permitir que os preços racionem mercadorias e trabalhadores, deverá haver um outro meio para fazê-lo. Poderão os esquemas alternativos de racionamento ser privados? Talvez por um certo tempo numa área pequena e pouco importante. Mas, se as mercadorias envolvidas são muitas e importantes, haverá necessariamente pressão, e talvez pressão irresistível, para um racionamento governamental das mercadorias, uma política governamental de salários e medidas governamentais para a locação e distribuição do trabalho.

O controle de preços, quer legal ou voluntário, se posto efetivamente em prática, provocará, afinal, a destruição do sistema de economia livre e sua substituição por um sistema de controle central. E também não seria efetivo na prevenção da inflação. A história oferece ampla evidência de que o determinante do nível médio de preços e salários é o volume de dinheiro existente na economia, e não a voracidade dos homens de negócios ou dos trabalhadores. O governo solicita o autocontrole ao capital e ao trabalho devido à incapacidade do poder público de gerir seus próprios negócios - o que inclui o controle do dinheiro - e à tendência humana natural de passar a responsabilidade a outrem.

Há um tópico da área da responsabilidade social que acho necessário mencionar, uma vez que afeta meus próprios interesses pessoais. Trata-se da afirmação de que os homens de negócios devem contribuir para obras de caridade e especialmente para universidades. Tais doações feitas por empresas constituem um uso impróprio dos fundos da companhia numa sociedade de economia livre.

Uma sociedade anónima é um instrumento dos acionistas que são seus proprietários.

Se a empresa faz uma contribuição, impede que o acionista como tal decida o que fazer com seus fundos. Com o imposto a ser pago pelas empresas e a dedução das contribuições, os acionistas podem, evidentemente, querer que a sociedade faça uma contribuição em nome deles - uma vez que, assim, eles poderiam fazer doações ainda maiores. A melhor solução seria a abolição do imposto para as pessoas jurídicas. Mas, enquanto tal imposto continuar, não há justificativa para permitir a dedução de contribuições para instituições de caridade ou educacionais. Tais contribuições deveriam ser feitas pelos indivíduos - que são

os donos da propriedade em nossa sociedade.

As pessoas que defendem deduções desse tipo em termos de contribuições das empresas - e em nome da iniciativa privada - estão, em última análise, trabalhando contra seus próprios interesses. Uma das principais críti-

levantadas à empresa moderna é a de envolver a separação da proprie-!fde e do controle. A empresa ter-se-ia tornado uma instituição social que nstitui uma lei por si própria, com executivos irresponsáveis que não ser-C° aos interesses dos acionistas. Essa acusação não é procedente. Mas a di-V ão ern que a política está se movendo agora - permitindo contribuições das empresas para propósitos de caridade e deduções do imposto de renda _ constitui um passo rumo ao estabelecimento de um verdadeiro divórcio entre propriedade e controle, e rumo ao solapamento da natureza e das características básicas de nossa sociedade. Trata-se de um afastamento da sociedade individualista e um avanço para o Estado corporativo.

CAPÍTULO IX

Licenciamento Ocupacional

A derrubada do sistema medieval de guildas foi um primeiro passo indispensável ao surgimento da liberdade no mundo ocidental. Constituiu um sinal do triunfo das ideias liberais, aliás, amplamente reconhecido como tal, o fato de que, em meados do século XIX, na Inglaterra e nos Estados Unidos (e, em menor extensão, no continente europeu), os homens pudessem dedicar-se a qualquer comércio ou ocupação que desejassem, sem a autorização de nenhuma autoridade governamental ou paragovernamen-tal. Em décadas mais recentes, tem ocorrido um retrocesso, uma tendência crescente de restringir determinadas ocupações aos portadores de licença para tanto fornecida pelo Estado.

Tais restrições à liberdade de os indivíduos usarem seus recursos conforme lhes aprouver são importantes por si sós, além de criarem um tipo especial de problemas aos quais podemos aplicar os princípios desenvolvidos nos dois primeiros capítulos.

Examinarei primeiro o problema geral e depois um exemplo particular, o de restrições à prática da medicina. A razão de ter escolhido a medicina reside no fato de ser mais conveniente centralizar a discussão no caso que parece fornecer justificativa maior - não há muito a aprender na derrubada de posições fracas. Imagino que a maioria das pessoas, possivelmente até a maior parte dos liberais, acredita ser necessário restringir a prática da medicina às pessoas que obtiveram para isso a licença do Estado. Concordo com que se considere o caso da medicina crucial - em compa-ração com qualquer outro. Entretanto, as conclusões a que chegarei são as *& que os princípios liberais não justificam a necessidade de uma licença. rnesmo para a prática da medicina, e que. em termos concretos, isso consti-"à um procedimento indesejável.

Ubiquidade das restrições governamentais às atividades econômicas que os indivíduos podem desenvolver

O licenciamento é um caso especial de um fenômeno bem mais geral e amplamente desenvolvido - isto é, do conjunto de normas que estabelece que os indivíduos não podem dedicar-se a atividades econômicas particulares, a não ser sob as condições apresentadas por uma autoridade do Estado. As guildas medievais constituíam um exemplo particular de um sistema explícito para especificar que indivíduo poderia dedicar-se a certa ati-vidade. O sistema de castas indiano é outro exemplo. As restrições eram postas em vigor por costumes sociais gerais, e não expressamente pelo governo - de modo mais extenso no sistema de castas e mais reduzido nas guildas.

Noção muito difundida sobre sistema de castas é a de que a profissão ou ocupação de cada pessoa é completamente determinada pela casta em que nasceu. É óbvio para um economista que se trataria, no caso, de um sistema impossível, pois estabeleceria uma distribuição rígida das pessoas pelas ocupações, determinada inteiramente pela taxa de natalidade e não pelas condições da demanda. É evidente que não era assim que o sistema funcionava. A verdade é que - e ainda continua sendo, em parte - um número limitado de ocupações era reservado a membros de certas castas. mas nem todos os seus membros as exerciam. Havia

ocupações gerais, como o trabalho da agricultura em geral, que podiam ser desempenhadas por membros de várias castas. Assim, podia-se ajustar a distribuição de pessoas às diversas ocupações conforme a necessidade de seus serviços.

Atualmente, tarifas, leis comerciais, cotas de importação, cotas de produção, restrições de sindicatos a contratações, e assim por diante, constituem exemplos de fenômenos semelhantes. Em todos esses casos, autoridades governamentais determinam as condições sob as quais certos indivíduos podem dedicar-se a certas atividades - o que significa os termos em que alguns indivíduos recebem a permissão para entrar em trocas com outros. O aspecto comum a tais exemplos, bem como ao licenciamento, é que a legislação é estabelecida para o benefício de um grupo produtor. No caso do licenciamento, o grupo produtor é constituído por uma profissão. Nos outros exemplos, pode tratar-se de um grupo que produz determinado produto e deseja uma tarifa; de um grupo pequeno que deseja proteção contra grupos maiores; ou de grupos de produtores de petróleo, de agricultores ou de trabalhadores da siderurgia.

Atualmente, o licenciamento profissional está muito desenvolvido nos Estados Unidos. De acordo com Walter Gellhorn, que escreveu o melhor levantamento que conheço:

"Por volta de 1952, mais de 80 profissões distintas, do tipo autônomo, como companhias de táxis e restaurantes, foram licenciadas pelas leis estaduais, e.

l'm das leis estaduais, há normas municipais em abundância, sem mencio-os estatutos federais que exigem o licenciamento de ocupações como as dos operadores de rádio e agentes comissionados de venda de gado. Em 1938 um só Estado, Carolina do Norte, já havia oficializado 60 ocupações. Não é de surpreender que farmacêuticos, contadores e dentistas tenham sido alcançados pela legislação, bem como sanitaristas e psicólogos, ensaiadores e arquitetos, veterinários e bibliotecários. Mas que alegria há em descobrir a necessidade de licenciamento também para operadores de debulhadoras e apanhadores de refugo de tabaco? E para classificadores de ovos, treinadores de cães, controladores de pragas, vendedores de iates, cultivadores de batatas, furadores de poços e tratadores de árvores. E o que dizer então dos 'hipertri-cologistas' licenciados no Connecticut, onde removem os pêlos excessivos com a solenidade apropriada ao seu altissonante título?"¹

'Na argumentação usada para persuadir as autoridades a estabelecer tais licenciamentos, aparece em primeiro plano a necessidade de proteger os interesses do público. Entretanto, a pressão exercida sobre as autoridades para licenciarem uma ocupação raramente vem de membros do público que tenham sido prejudicados ou que tenham sofrido abuso por parte de representantes de tais ocupações. Ao contrário, vem sempre dos membros das próprias ocupações. Evidentemente, melhor do que ninguém, eles estão informados de quanto podem explorar os clientes e, portanto, devem saber o que estão fazendo.

De modo semelhante, as instruções estabelecidas para o licenciamento envolvem, invariavelmente, o controle por parte de membros da ocupação em pauta. Ainda aqui, o fato é, sob certo ponto de vista, natural. Se a profissão de bombeiro só pode ser exercida pêlos que possuem os requisitos e capacidade para exercê-la de modo conveniente, é evidente que apenas os bombeiros serão capazes de julgar os que poderão ser licenciados. Conse-qüentemente, a comissão ou qualquer outra organização encarregada de fornecer as licenças é constituída quase sempre por representantes de bombeiros, farmacêuticos ou médicos ou de qualquer outra profissão de que se trate no momento.

Gellhorn observa que;

"75% das comissões encarregadas do licenciamento profissional em funcionamento no país são atualmente compostas só de profissionais licenciados nas respectivas ocupações. Esses homens e mulheres, a maior parte dos quais trabalha somente em termos de meio expediente, podem ter interesse econômico direto em decisões que tomam a respeito das condições para admissão e da definição dos padrões a serem observados pêlos licenciados.

¹ GELLHORN, Walter. Individual Freedom and Gouemmental Restraints Baton Roucje Louisiana State University Press. 1956. Capítulo intitulado "The Right to Make a

Living" p 10b

L 30 Mais importante ainda são, em geral, representantes de grupos organizados dentro da profissão. Geralmente, são nomeados por tais grupos como primeiro passo para uma nomeação governamental que consiste amiúde numa formalidade. Quase sempre, a formalidade é inteiramente dispensada, e as indicações são feitas diretamente pela associação profissional - como acontece, por exemplo, com os embalsamadores na Carolina do Norte, os dentistas no Alabama, os psicólogos na Virgínia, os médicos em Maryland e os promotores em Washington".²

O licenciamento, portanto, muitas vezes estabelece essencialmente o mesmo tipo de regulamentação das guildas medievais, nas quais o Estado atribui poderes aos membros da profissão. Na prática, as considerações envolvidas na concessão de uma licença não têm, até onde o leigo pode julgar, qualquer relação com a competência profissional. Isso não é de surpreender. Se alguns poucos indivíduos vão decidir se outros podem ou não exercer determinada profissão, todo tipo de considerações irrelevantes podem muito bem ser levadas em conta. Quais serão essas considerações irrelevantes que vão depender da personalidade dos membros da comissão de licenciamento e da situação do momento? Gellhorn aponta o tipo de juramento que foi exigido de alguns profissionais quando o medo da subversão comunista se tinha alastrado pelo país. Escreve ele:

"Uma norma texana de 1952 exige que todos os que requeiram uma licença de farmacêutico tenham que jurar 'não ser um membro do Partido Comunista ou não estar de alguma forma associado a tal partido, não acreditar nele e não ser membro ou não estar dando apoio a nenhuma organização que acredita nele, pretenda ou propague a derrubada do Governo dos Estados Unidos pela força ou por qualquer outro método inconstitucional ou ilegal'. A relação entre esse juramento, de um lado, e, do outro, o bem-estar do público - que seria o objetivo da criação de tais comissões de licenciamento de farmacêuticos - é bastante obscura. Também obscura é a justificativa de se exigir dos lutadores de boxe profissionais em Indiana que jurem não ser subversivos... Um professor de música de uma escola secundária, após ter sido obrigado a se demitir por ser comunista, teve dificuldades em se tornar um afinador de pianos no Distrito de Colúmbia porque, evidentemente, 'tratava-se de elemento perigoso'. No Estado de Washington, veterinários não podem prestar seus serviços a uma vaca ou a um gato a não ser que tenham assinado um juramento de não comunismo".³

Qualquer que seja a atitude com relação ao comunismo, não é possível ver uma relação entre as exigências apresentadas e as qualidades que o licenciamento pretende assegurar. Até onde tais exigências podem ir chega às raias do ridículo.

Vejam os trechos de Gellhorn.⁴

2/bid., p. 140-141. 3/bid..p. 129-130. 4 Para ser justo com Walter Gellhorn. devo observar que ele não compartilha de meus pontos de vista

Um dos conjuntos de normas mais divertidos é o estabelecido para barbeiros, uma profissão licenciada em muitos Estados. Aqui vai um exemplo de uma lei considerada ilegal nos tribunais de Maryland. embora textos semelhantes possam ser encontrados em estatutos de outros Estados que foram considerados legais.

"Este tribunal ficou surpreso, embora não impressionado, diante de normas que obrigam um aspirante a barbeiro a receber instrução formal sobre os fundamentos científicos do barbear: higiene, bacteriologia, histologia do cabelo, pele, unhas, músculos e nervos, estrutura de cabeça, face e pescoço; química elementar relativa à esterilização e anti-sépticos, doenças da pele. cabelo e unhas; corte de cabelo; arte de barbear, pentear, pintar e de colorir os cabelos."⁵

Mais uma citação a respeito de barbeiros:

"Dentre os dezoito Estados representados numa reunião para estudo de regulamentação da profissão de barbeiro em 1929, nenhum recomendou que o aspirante à função fosse formado por uma 'escola de barbeiros', embora todos considerassem necessário um período de aprendizado. Atualmente, os Estados insistem tipicamente sobre uma formação formal numa escola de barbeiros, que fornece nada menos (e às vezes muito mais) do que mil horas de instrução em 'temas teóricos', como esterilização de instrumentos, que devem depois ser seguidas do

aprendizado". 6

Confio em que tais citações tornem claro que o problema de licenciamento para as ocupações constitui algo mais do que uma ilustração trivial do problema da intervenção estatal. Já é neste país uma séria infração da liberdade individual para dedicar-se às atividades escolhidas, e ameaça tornar-se ainda mais sério com a pressão contínua para que se torne mais extensivo.

Antes de discutir as vantagens e desvantagens do licenciamento, é conveniente notar por que ele existe e que problema político geral fica revelado pela tendência em ser tal legislação especial posta em prática. A declaração de grande número de organizações estaduais de que um barbeiro deve ser aprovado por uma comissão de outros barbeiros não constitui uma evidência persuasiva de que existe de fato interesse público em tal legislação. De fato, a explicação é bem diferente. A verdade é que um grupo produtor tende a ser mais concentrado politicamente do que um grupo consumidor. Este é um ponto óbvio observado frequentemente e importante demais para ser negligenciado.⁷ Cada um de nós é produtor e também consumidor.

116 ? so'u^° CO3Teta para estes problemas é abandonar o licenciamento. Ao contrário, ele acha wnbora o licenciamento tenha ido longe demais, há funções reais que ele pode e deve desenvolver reformas e alterações que, em sua opinião, limitariam os abusos observados no licenciamento.

•- P- 121-- P- 146.

exemplo, o famoso artigo de MITCHELL. Wesley. "Backward Art o! Spendmg Money" Re-em

seu livro de ensaios do mesmo título. Nova York, McGraw-Hill. 1937 p 3-
Entretanto,

estamos muito mais especializados e devotamos fração bem maior de nossa atenção à nossa atividade como produtores do que como consumidores. Consumimos milhares, senão milhões de itens. O resultado é que pessoas de uma mesma área de atividades - como barbeiros ou médicos - têm grande interesse nos problemas específicos desta área e estão dispostas a dedicar grande parte de sua energia para tratar deles. De outro lado, aqueles que procuram barbearias, fazem-no de modo pouco frequente e só gastam nelas pequena parte de sua renda. Seu interesse é incidental. Dificilmente um de nós estaria disposto a dedicar muito tempo procurando as autoridades convenientes para protestar contra a iniquidade de se restringir a prática da profissão. O mesmo ponto se aplica às tarifas. Os grupos que têm interesse especial em determinadas tarifas são grupos concentrados para quem tais questões são muito importantes. O interesse público está altamente disperso. Como consequência, na falta de qualquer procedimento geral para fazer frente à pressão de interesses específicos, invariavelmente os grupos produtores conseguirão exercer influência maior sobre a ação legislativa do que a eventualmente exercida pelos interesses muito diversificados do grupo consumidor.

Aliás, desse ponto de vista, a questão não é saber por que temos tantos regulamentos tolos, mas por que não os temos em número ainda maior. A questão é saber como conseguimos manter uma liberdade relativa quanto aos controles governamentais em termos da atividade produtora dos indivíduos, no passado e atualmente, quer em nosso país quer em outros.

O único meio para fazer frente aos grupos de produtores é estabelecer uma presunção legal contra o desempenho estatal de certas atividades. Só o reconhecimento geral de que as atividades governamentais devem ser severamente limitadas com respeito a determinada classe de casos poderá permitir o controle das circunstâncias em que tais limites são ultrapassados. Com isso, haveria razoável esperança de se poder limitar o estabelecimento de medidas especiais para proteger interesses especiais. Este é o ponto sobre o qual sempre tenho insistido. E também faz parte do quadro que vimos até então discutindo.

Questões levantadas pelo licenciamento

É importante distinguir três estágios diferentes de controle: primeiro, o registro; segundo, o certificado; terceiro, a licença.

Por registro, refiro-me às normas para que determinado indivíduo registre seu

nome em alguma agência oficial, quando desejar exercer uma profissão. Não existe nenhuma condição que possibilite a negação do direito de exercer a profissão a qualquer pessoa que desejar registrar-se. Poderá ter que pagar uma taxa de registro ou outro qualquer tributo.

O segundo estágio refere-se ao certificado. A agência governamental

de certificar que um indivíduo tem determinados conhecimentos ou capacidades, mas não pode, de modo algum, impedir a prática da profissão por pessoas que não possuem o certificado. Bom exemplo é o da profissão de contador. Na maioria dos Estados, qualquer um pode ser contador, tenha ou não certificado público, mas somente as pessoas que se submeteram a determinado teste podem colocar o título CPA (Certified Public Accountant) após o nome, ou indicação em seus escritórios de que são portadores de certificado público. O certificado é em geral apenas um estágio intermediário. Em muitos Estados, tem havido tendência a restringir um número cada vez maior de atividades a contadores com certificado público. Quanto a tais atividades, trata-se de licença, e não de certificado. Em alguns Estados, "arquiteto" é um título que só pode ser usado por aqueles que se submeteram a um determinado exame. Neste caso, trata-se de certificado. Não há proibição para qualquer outro indivíduo que queira dedicar-se ao negócio de aconselhar pessoas sobre construção de casas.

O terceiro estágio diz respeito ao licenciamento propriamente dito. Trata-se de norma que estabelece que os indivíduos devem obter licença de uma autoridade reconhecida a fim de se dedicarem a uma profissão. A licença é mais do que uma formalidade. Requer demonstração de competência ou submissão a alguns testes explicitamente criados para investigar a competência, e quem não tiver tal licença não está autorizado a exercer, e fica sujeito a multa ou prisão, se assim o fizer.

A questão que desejo considerar é a seguinte: em que circunstâncias - se é que há algumas - podemos justificar um ou outro desses estágios? Há três casos diferentes em que me parece que o registro pode ser justificado de modo consistente com os princípios liberais.

Primeiro, pode ser útil para outras finalidades. Explico-me. A polícia está frequentemente envolvida em atos de violência e é conveniente saber quem tem acesso a armas de fogo. Além disso, convém impedir que armas

. i * ^ í l

que togo caíam em mãos de pessoas que poderão vir a usá-las para propósitos criminosos. Por isso, as lojas que vendem armas de fogo devem ser registradas. Evidentemente, se me permitirem voltar a um ponto já muitas vezes enfatizado aqui, nunca é bastante dizer que pode haver uma justificativa, sob certas circunstâncias, para concluir que há uma justificativa. Seria necessário organizar uma lista com as vantagens e desvantagens de tal procedimento, à luz dos princípios liberais. Tudo o que estou dizendo agora é que esta consideração pode, em alguns casos, justificar a exceção. em termos de se exigir o registro.

Segundo, o registro é, algumas vezes, um simples meio para facilitar a imposição de taxas e nada mais. A questão seria, neste caso, saber se a taxa em questão é um método apropriado de levantar fundos para o financiamento de serviços governamentais considerados necessários e se o registro facilita a coleta das taxas. No caso, o registro pode ser necessário porque há uma taxa a ser imposta à pessoa que se registra ou porque a pessoa que se registra-

é utilizada como coletor de taxas. Por exemplo, para coletar uma taxa sobre a venda de determinadas mercadorias, é necessário ter um registro ou uma lista de todos os lugares em que tais mercadorias são vendidas.

Terceiro - e esta é a justificativa mais próxima de nosso interesse principal -, o registro pode ser um meio de proteger os consumidores contra fraudes. Em geral, os princípios liberais atribuem ao Estado o poder de reforçar contratos, e a fraude envolve a violação de um contrato. É, sem dúvida, pouco provável que se deseje ir tão longe na tentativa de proteger contratos antecipadamente contra fraudes, pois tal atitude implica em interferência nos contratos voluntários.

Mas não acho que se deva excluir, na base de princípios, a possibilidade de existirem certas atividades tão passíveis de ensejar fraude que tornam conveniente dispor de uma lista de pessoas que as desempenhem. Exemplo conveniente talvez seja o registro de motoristas de táxi. Um motorista de táxi que sirva uma pessoa à noite pode estar em posição especialmente propícia para roubá-la. Para inibir tais comportamentos, pode constituir boa medida uma lista com os nomes das pessoas que exercem tal profissão, dar a cada uma um número, e exigir que este número seja colocado no táxi; assim, quem for molestado precisa lembrar-se apenas do número do táxi. Isso envolve simplesmente o uso do poder da polícia de proteger os indivíduos contra a violência por parte de outros indivíduos e pode ser o modo mais conveniente de fazê-lo.

O certificado é muito mais difícil de justificar, pois há certas coisas que o mercado pode fazer muito bem por si só. O problema é o mesmo tanto para produtos quanto para serviços. Há agências privadas de certificação em inúmeras áreas que certificam a competência de uma pessoa ou a qualidade de um produto particular. O selo Good Housekeeping é um dispositivo de certificação privado. Para produtos industriais, há laboratórios privados de exame que certificarão a qualidade de um determinado produto. Para produtos de consumo, há agências de exame de consumidores, das quais as mais conhecidas são a Consumer's Union e a Consumer's Research. As Better Business Bureau são organizações de voluntários que certificam a qualidade de determinados negociantes. Escolas técnicas, colégios e universidades certificam a qualidade dos que lá se formam. Uma das funções dos varejistas e das grandes lojas é certificar a qualidade dos inúmeros itens que vendem. O consumidor adquire confiança na loja, e a loja, por sua vez, tem incentivo para manter tal confiança investigando sempre a qualidade do que vende.

E evidente que se pode sempre argumentar que, em alguns casos, ou talvez mesmo em muitos, a certificação voluntária envolve o problema de se manter a informação em caráter confidencial. A questão é essencialmente a mesma levantada com relação a patentes e copyrights, isto é. saber se é possível aos indivíduos estabelecer o valor dos serviços que prestam aos outros. Se monto um negócio de certificação de pessoas, pode não existir

nenhum modo eficiente por meio do qual eu possa obter o pagamento da 116 ha certificação. Se vender minha informação a uma pessoa, como posso impedi-la de passá-la para outras? Conseqüentemente, talvez não seja

possível obter troca voluntária efetiva com respeito à certificação, mesmo tratando-se de um serviço pelo qual as pessoas estão dispostas a pagar. A maneira de contornar o problema, como nos demais casos de efeitos laterais é a de recorrer à certificação governamental.

' Outra justificativa possível para a certificação baseia-se na questão do monopólio. Há alguns aspectos de monopólio técnico envolvidos na certificação, pois o custo de realizar uma certificação é, em grande parte, independente do número de pessoas a quem a informação é transmitida. Entretanto, não fica completamente claro que o monopólio seja inevitável.

O licenciamento parece ainda mais difícil de justificar. Esse procedimento vai ainda mais longe na direção de atentar contra os direitos de o indivíduo participar de contratos voluntários. Há entretanto algumas justificativas que o liberal terá que reconhecer como dentro de sua concepção de ação governamental apropriada, mas, mesmo aqui, como sempre, as vantagens têm que ser consideradas junto com as desvantagens. A justificativa principal, considerada relevante pelo liberal, é a existência de efeitos laterais. O exemplo mais simples e mais óbvio é o do médico "incompetente" que provoca uma epidemia. No caso de só prejudicar seu cliente, trata-se de exemplo de contrato voluntário, e de trocas entre o paciente e seu médico. Sob esse ponto de vista, não há motivo para intervenção. Entretanto, pode-se argumentar que, se o médico não cuidar bem de seu paciente, poderá provocar uma epidemia e prejudicar terceiros não envolvidos diretamente na transação. Em tais casos, é compreensível que todos, inclusive o paciente potencial e o médico, se mostrem dispostos a submeter-se às restrições da prática da medicina às pessoas "competentes", de modo a evitar que tais epidemias ocorram.

Na prática, o principal argumento apresentado a favor do licenciamento pelos seus proponentes não é esse. que tem algum sentido para um liberal, mas outro, de caráter estritamente paternalista, que faz pouco ou nenhum sentido. Os

indivíduos, diz-se, são incapazes de escolher adequadamente seus criados, seus médicos, seus bombeiros ou seus barbeiros. Para que um homem escolha inteligentemente seu próprio médico, é preciso que também seja médico. A maioria das pessoas são. portanto, incompetentes e devem ser protegidas contra sua própria ignorância. Isso significa dizer que nós, em nossa qualidade de eleitores, devemos nos proteger a nós próprios, em nossa qualidade de consumidores, contra nossa própria ignorância, a fim de não utilizarmos os serviços de médicos ou bombeiros incompetentes.

Até aqui, apresentei argumentos a favor do registro, da certificação e do licenciamento. Nos três casos, é claro que há também elevados custos

sociais a serem comparados com essas vantagens. Alguns desses custos já foram citados e tratarei de ilustrá-los melhor para o caso da medicina, rnas é conveniente apresentá-los sob a sua forma geral.

O custo social mais óbvio consiste em que uma destas medidas - registro, certificação ou licenciamento - quase inevitavelmente se torna um instrumento nas mãos de um grupo produtor especial para a obtenção de uma posição de monopólio às expensas do resto do público. Não há meios de evitar esse resultado.

Pode-se estabelecer um ou mais conjuntos de procedimentos de controle destinados a evitar essa consequência, mas nenhum deles será capaz de fazer frente ao problema que se origina dessa concentração maior de interesses dos produtores em comparação com a dos consumidores. As pessoas mais interessadas nesse tipo de procedimento, as que maior pressão exercem para sua adoção e as de maior interesse pela administração serão aquelas que pertencem à profissão ou ao ramo de negócio envolvido. Inevitavelmente, estenderão a pressão do registro para a certificação e desta para o licenciamento. Uma vez estabelecida a necessidade de licenciamento, as pessoas que possam ter alguma intenção de alterar os regulamentos existentes serão impedidas de poder exercer sua influência. Não obterão licença; terão, portanto, que passar para outras profissões e perderão o interesse. O resultado será o controle da entrada na profissão pelos membros da própria profissão e, portanto, o estabelecimento de um monopólio.

A certificação é muito menos prejudicial sob esse aspecto. Se os que recebem o certificado abusarem de sua situação e se, para a certificação de novos membros, os dirigentes da classe apresentarem condições desnecessariamente rigorosas, reduzindo em demasia o número dos que praticam determinada profissão, o diferencial de preço entre os certificados e os não-certificados tornar-se-á suficientemente grande para levar o público a utilizar os serviços destes. Em termos técnicos, a elasticidade da demanda para o serviço dos profissionais certificados será bastante ampla, e os limites dentro dos quais poderão explorar o resto do público aproveitando-se de sua posição especial serão bastante estreitos.

Em consequência, a certificação sem o licenciamento é uma prática que mantém boa dose de proteção contra a monopolização. Também tem suas desvantagens, mas é bom notar que os argumentos costumeiros para licenciamento - e em particular a justificativa paternalista - podem ser praticamente satisfeitos pela certificação. Se a justificativa estiver baseada em nossa ignorância para julgar bons profissionais, tudo o que se deve fazer é pôr as informações relevantes à disposição do público. Se, mesmo assim, ainda desejarmos consultar alguém que não possua certificado, trata-se de problema nosso, e não nos podemos queixar de que não estávamos informados. Como as justificativas para o licenciamento feitas por pessoas não membros da profissão podem ser inteiramente satisfeitas pela certifica-

acho pessoalmente muito difícil apontar um caso em que o licencia-mato seja preferível à certificação.

Até mesmo o registro tem custos sociais significativos. Trata-se de um rimeiro passo importante na direção de um sistema em que todo indivíduo tem que carregar um cartão de identidade ou tem que informar as autoridades a respeito de seus planos, quaisquer que sejam eles. Além disso. como já se observou, o registro tende a ser o primeiro passo em direção à certificação e ao licenciamento.

Licenciamento médico

O exercício da medicina é uma das profissões cuja prática já foi há muito tempo restringida a portadores de licença. De imediato, a pergunta: "Devemos permitir que um médico incompetente exerça a profissão?", só parece admitir uma resposta - a negativa. Mas gostaria de mostrar aqui a necessidade de uma pausa para analisarmos melhor a questão.

Em primeiro lugar, o licenciamento é a chave do controle que a profissão médica pode exercer sobre o número de médicos. Para entender tal declaração, é preciso examinar a estrutura da profissão médica. A American Medical Association é, talvez, a associação profissional mais poderosa dos Estados Unidos. A essência do poder de uma associação reside na sua capacidade de restringir o número de pessoas que podem dedicar-se a determinada profissão. Essa restrição pode ser exercida, indiretamente, pela tentativa de elevar significativamente a importância dos ordenados pagos, isto é, de colocá-los num nível que não alcançariam em outras circunstâncias. Se tal salário puder ser posto em vigor, o resultado será a redução do número de pessoas que poderá conseguir um emprego e, assim, indiretamente, do número das que se dedicarão à profissão. E essa técnica de restrição tem desvantagens. Há sempre um grupo de pessoas inconformadas tentando penetrar na profissão, e uma associação poderá ficar mais segura se limitar diretamente o número de indivíduos que entram para a profissão. Alguns deles poderão, portanto, ser eliminados de início, e a associação não terá mais que se preocupar com eles.

A American Medical Association está em posição de agir assim. Trata-se de associação profissional que pode limitar o número de pessoas que pretendem dedicar-se à medicina. Como pode fazê-lo? O controle essencial reside no estágio da admissão a uma faculdade médica. O Council on Medical Education and Hospitals of the American Medical Association deve fornecer aprovação às faculdades de medicina. Para que uma destas consiga fazer parte da lista de faculdades aprovadas, terá que ater-se aos padrões estabelecidos pelo Conselho. O poder do Conselho já foi demonstrado diversas vezes quando exerceu pressão para a redução do número de

138 estudantes admitidos. Por exemplo, nos anos 30, durante a depressão, o Council on Medical Education and Hospitals escreveu a diversas faculdades de medicina declarando que estavam admitindo mais estudantes do que deviam - o que prejudicava a qualidade de sua preparação. Nos dois anos seguintes, cada faculdade reduziu o número de vagas, dando demonstração muito clara de que a recomendação tinha surtido efeito.

Por que a aprovação do Conselho é tão importante? Se este abusa de seu poder, por que não surgem faculdades de medicina que não procuram sua aprovação? A resposta é que, em quase todos os estados do país, uma pessoa tem que obter o licenciamento para praticar a medicina e, para isso, deve ter diploma de uma escola aprovada. Em quase todos os Estados, a lista de escolas aprovadas é idêntica à das aprovadas pelo Council on Medical Education and Hospitals. Por isso, o licenciamento é a chave do controle efetivo de admissão. Tem dois efeitos. De um lado, os membros da comissão de licenciamento são sempre médicos e, portanto, têm algum controle no momento em que os médicos solicitam o licenciamento. Esse controle é mais limitado em suas possibilidades do que o exercido ao nível das faculdades de medicina. Em quase todas as profissões que exigem licenciamento, as pessoas podem tentar a admissão mais de uma vez. Se uma pessoa tenta repetidas vezes em diversos locais, acabará sendo, cedo ou tarde, admitida. Como gastou tempo e dinheiro em seu treinamento, o interessado tem todos os incentivos para continuar insistindo. Os processos de licenciamento, iniciados somente depois de o indivíduo estar treinado, afetam, portanto, o ingresso na profissão e, em grande parte, aumentam os custos de fazê-lo, pois existe, sempre, um fator de incerteza envolvido. Mas esse aumento nos custos é bem pouco efetivo em comparação com a possibilidade de evitar que um homem inicie determinada carreira. Se for eliminado no estágio da entrada para a faculdade, jamais aparecerá como candidato para exame de licenciamento, jamais se tornará um problema nesse estágio. O modo eficiente de manter controle sobre o número de pessoas que exercem uma profissão é, portanto, o de controlar a admissão à respectiva faculdade.

O controle sobre a admissão às faculdades de medicina e mais tarde sobre o licenciamento permite à profissão limitar o ingresso de dois modos. O modo mais óbvio é simplesmente eliminar candidatos. O menos óbvio - mas provavelmente

muito mais importante - é estabelecer padrões para admissão e licenciamento tão severos que tornem o ingresso muito difícil e desencoragem os jovens de tentarem a admissão. Embora a maioria das leis estaduais exija somente dois anos de preparação anterior para a entrada numa faculdade médica, quase 100% dos candidatos estudaram durante quatro anos. De modo semelhante, o treinamento médico propriamente dito foi alongado, sobretudo por meio de uma organização mais restrita do aproveitamento de residentes.

A propósito, os advogados nunca foram capazes de exercer controle tão efetivo como o dos médicos na fase de admissão à faculdade, embora já se estejam movendo nessa direção. A razão é divertida. Quase todas as faculdades de direito que fazem parte da lista de faculdades aprovadas da Associação funcionam em regime de tempo integral - não há quase nenhuma faculdade noturna aprovada. Inúmeros legisladores estaduais, de outro lado, formaram-se em faculdades de direito noturnas. Se votarem pela restrição da admissão à profissão dos formados em faculdades aprovadas, estarão, de fato, declarando que eles próprios não estão qualificados. Sua relutância em condenar a própria competência tem sido o fator mais importante para evitar que os advogados sigam o caminho dos médicos. Há muitos anos não faço um estudo detalhado das condições para a admissão na profissão de advogado, mas parece que as coisas estão mudando. A maior influência de estudantes demonstra que uma fração maior da população está frequentando faculdades de direito de tempo integral, e este fato está alterando a composição do grupo de legisladores.

Voltando à medicina, é a condição de graduação em escolas aprovadas a fonte mais importante de controle profissional sobre o ingresso. A profissão tem usado esse controle para limitar o número. Para evitar mal-entendidos, deixem-me enfatizar que não estou dizendo que os membros individuais da profissão médica, os líderes da profissão médica ou os dirigentes do Council on Medical Education and Hospitals decidam deliberadamente limitar a entrada de modo a aumentar suas rendas. Não é assim que a coisa funciona. Mesmo quando tais pessoas discutem explicitamente a conveniência da limitação do número de profissionais para aumentarem a renda, elas imediatamente justificam tal política na base de que, se "demasiadas" pessoas forem admitidas, suas rendas inevitavelmente cairão. Com isso, serão levadas a recorrer a práticas não éticas para obterem renda "apropriada".

A única maneira, argumentam, de se manter uma prática pautada na ética é dar aos profissionais condições de obterem renda compatível com os méritos e necessidades da profissão médica. Devo confessar que isso sempre me pareceu refutável, tanto do ponto de vista ético quanto do factual. É extraordinário que líderes da medicina proclamem, publicamente, que eles e seus colegas devam ser pagos para que se comportem eticamente. E, se for realmente assim, duvido que os preços possam ser limitados. Parece que há pouca relação entre pobreza e honestidade. Poder-se-ia até esperar o contrário. A desonestidade pode não ser sempre conveniente.

algumas vezes o é.

O controle do ingresso é racionalizado nestes termos somente em ocasiões como a Grande Depressão, quando há muito desemprego e rendas relativamente baixas. Em tempos comuns, a racionalização para a restrição é diferente. Diz-se, então, que os membros da classe médica desejam levantar o nível e consideram padrões de "qualidade" da profissão. O defeito dessa

racionalização é muito comum e é o mais destrutivo em termos de uma compreensão adequada da operação de um sistema econômico: trata-se da incapacidade de distinguir entre a eficiência técnica e econômica.

Uma historieta sobre advogados poderá ilustrar esse ponto. Numa reunião de advogados, na qual foram discutidos problemas de admissão, um meu colega, ao argumentar contra padrões de admissão restritivos, usou uma analogia com a indústria de automóveis. Não seria absurdo, disse ele, que a indústria automobilística declarasse que ninguém deveria dirigir um carro de qualidade inferior e, portanto, que nenhuma fábrica de automóveis tivesse a permissão de produzir um carro que não satisfizesse os padrões de um Cadillac? Um membro da audiência levantou-se e disse, aprovando a analogia, que o país não se pode permitir senão advogados Cadillac! É assim que se apresenta a atitude profissional. Os membros só consideram os padrões técnicos do desempenho e

argumentam que só podemos ter médicos de primeira qualidade, mesmo que isso signifique que algumas pessoas venham a ficar sem nenhum atendimento médico - embora naturalmente jamais coloquem a coisa nesses termos. Não obstante, o ponto de vista de que as pessoas devem obter apenas um serviço médico "ótimo" sempre leva a práticas restritivas - práticas que baixam o número de médicos disponíveis. Não quero afirmar ser essa a única força em atuação, mas somente que é esse o tipo de consideração que leva muitos médicos bem intencionados a apoiar políticas que rejeitariam imediatamente não fosse o uso de tal racionalização.

É fácil demonstrar que a qualidade só constitui a racionalização, e não a razão subjacente à restrição. O poder do Council on Medical Education and Hospitals tem sido usado para limitar o número de profissionais sem nenhum tipo de relação com qualidade. O exemplo mais simples é a recomendação a diversos Estados para que a cidadania seja estabelecida como condição para a prática da medicina. Não consigo imaginar como tal fato possa ser relevante para a prática da medicina. Uma outra exigência que tentaram impor em diversas ocasiões foi a de que os exames para licenciamento fossem feitos em inglês. Uma prova dramática do poder da Associação bem como da falta de relação com a qualidade está evidenciada num fato que sempre me impressionou. Após 1933, quando Hitler subiu ao poder na Alemanha, houve intensa saída de profissionais da Alemanha. Áustria e outros países, incluindo naturalmente médicos que queriam trabalhar nos Estados Unidos. O número de médicos treinados no exterior que obtiveram licença para trabalhar nos Estados Unidos nos cinco anos seguintes a 1933 foi exatamente igual ao total dos cinco anos anteriores. Não se trata evidentemente do resultado do curso natural dos fatos. A ameaça desses médicos adicionais levou a uma restrição ainda maior nas condições de admissão para médicos estrangeiros - o que lhes impôs custos muito altos para ingressarem na profissão.

Está claro que o licenciamento é a chave da possibilidade de a profis-

são médica restringir o número de médicos que praticam a profissão. E também o que lhe permite limitar as mudanças técnicas e organizacionais no modo como é praticada a medicina. A American Medical Association tem-se colocado decididamente contra a prática da medicina em grupo e contra planos médicos com pagamento prévio. Esses métodos podem ter aspectos positivos e negativos, mas são inovações tecnológicas que as pessoas devem ter a liberdade de poder experimentar e avaliar, se assim o desejarem. Não há base para se declarar, de modo conclusivo, que o método técnico ótimo de organizar a prática médica seja da prática exercida por um médico independente. Talvez seja a prática em equipe, talvez por corporações. É preciso ter um sistema em que todas as variedades possam ser tentadas.

A American Medical Association tem resistido a tais tentativas, e tem sido capaz de impedir todas elas. E só foi capaz de fazer isso porque o licenciamento lhe deu indiretamente o controle da admissão para praticar em hospitais. O Council on Medical Education and Hospitals aprova hospitais do mesmo modo que aprova faculdades de medicina. Para que um médico consiga ser admitido para praticar num hospital "aprovado", deve, em geral, ser aprovado pela associação médica de seu condado ou pela comissão do hospital. Por que hospitais não-aprovados não podem se estabelecer? Porque, sob as condições econômicas atuais, para que um hospital possa funcionar, precisa ter certo número de internos. As leis que regem o licenciamento em inúmeros Estados exigem que o candidato tenha uma certa experiência como interno em hospitais - mas, em hospitais "aprovados". A lista dos hospitais "aprovados" é geralmente idêntica à do Council on Medical Education and Hospitals. Conseqüentemente, a lei de licenciamento dá à profissão controle sobre os hospitais e sobre as faculdades. É esta a chave do sucesso da AMA em sua oposição a diversos tipos de prática em grupo. Em alguns casos, os grupos conseguiram sobreviver. No Distrito de Colúmbia, alguns grupos tiveram sucesso porque levaram a AMA aos tribunais, sob a proteção da lei federal antitruste Sherman - e ganharam a causa. Em outros poucos casos, ganharam por motivos especiais. Há, entretanto, sem sombra de dúvida, uma indicação clara de que a tendência em direção à prática em grupo foi grandemente retardada pela oposição da AMA.

É interessante - e trata-se aqui de um comentário incidental - observar que a associação médica só é contrária a um tipo de prática em grupo. Isto é, à prática com pagamento prévio. A razão econômica parece ser a de que esse procedimento elimina a possibilidade de se estabelecer preços discriminatórios.⁸

Está claro, pois, que o licenciamento é o âmago da restrição à entrada

"VerKESSEL. Reuben. "Price Discrimination in Medicina" In: The Joumo 1 (outubro de 1958). p. 20-53.

I.c.ii jnd Economics

na profissão e envolve um custo social pesado - tanto para os indivíduos que desejam praticar a medicina e são impedidos de fazê-lo quanto para o público privado dos cuidados médicos que deseja comprar e é impedido de fazê-lo. Deixem-me agora fazer a pergunta: tem o licenciamento os bons efeitos que se declara?

Em primeiro lugar, promove realmente a elevação dos padrões de competência? Não ficou de modo algum provado que ele eleva o padrão de competência na prática da profissão por diversas razões. Sempre que se estabelece um bloco para entrada num campo qualquer, se está criando um incentivo para a busca de meios capazes de contorná-lo e, evidentemente, a medicina não constitui uma exceção. O aparecimento de profissões como a osteopatia e outras não é independente das restrições à entrada na medicina. Ao contrário, cada uma delas representa, de certo modo, uma tentativa de contornar as restrições à entrada. Cada uma delas, por sua vez, está tomando as providências necessárias para também impor o licenciamento e respectivas restrições. O efeito é a criação de níveis e tipos diferentes de práticas e o estabelecimento de uma distinção entre o que é denominado de prática médica e substitutos como osteopatia, quiroprática. cura pela fé etc. Tais alternativas podem ser de qualidade inferior. À que apresentariam sem as restrições ao ingresso na profissão médica.

De modo mais geral, se o número de médicos é menor do que seria em outras circunstâncias, e se todos estão inteiramente ocupados, como geralmente estão, isso significa que há uma quantidade menor de prática médica, por médicos treinados - um número menor de homens-hora de prática médica. A alternativa é a prática não treinada por parte de outros, e poderá ser levada a cabo por pessoas sem qualquer qualificação profissional. Além de tudo, a situação é bem mais alarmante. Se a "prática médica" é limitada a profissionais licenciados, é preciso definir em que consiste a prática médica. A partir da interpretação das normas existentes proibindo a prática não autorizada da medicina, inúmeras coisas ficaram restritas a médicos licenciados - coisas essas que poderiam muito bem ser feitas por técnicos ou outros profissionais competentes que não dispõem de treinamento médico do tipo Cadillac. Não tenho conhecimentos suficientes para citar grande número de exemplos. Mas os que examinaram a questão declararam que a tendência é incluir na "prática médica" uma gama cada vez mais ampla de atividades que poderiam ser desempenhadas por técnicos. Médicos treinados dedicam grande parte de seu tempo a coisas que poderiam ser feitas por outros. O resultado é a redução drástica da quantidade de cuidados médicos. Um atendimento médico de boa qualidade, se é que se pode definir tal conceito, não pode ser obtido por meio de simples nivelamento da qualidade do atendimento efetivamente dado. Seria como julgar a eficiência de um tratamento médico considerando apenas os sobreviventes. É preciso considerar também que as restrições reduzem a quantidade de atendimento. Na verdade, é possível que o nível médico de compe-

. no sentido em que realmente interessa, tenha ficado reduzido pelas

1 Mesmo esses comentários não são bastante amplos, pois consideram a 'tuação num certo ponto no tempo e não permitem a consideração de mudanças ao longo dele. Os avanços sem qualquer ciência ou campo surgem ase sernpre do trabalho de um entre inúmeros charlatães e malucos ou de pessoas que não pertencem à profissão. Na profissão médica, nas atuais circunstâncias, é muito difícil trabalhar em pesquisa ou experimentos se não se pertencer à profissão. Se uma pessoa é membro da profissão e deseja manter-se com segurança dentro dela, ficará seriamente limitada quanto ao tipo de experimentação que poderá desenvolver. Um "curador pela fé" poderá ser um charlatão explorando a crueldade de seus pacientes, mas talvez um entre milhares ou entre milhões leve a um desenvolvimento importante na medicina. Há muitos caminhos que levam ao conhecimento - e o efeito de restringir a prática do que é denominado medicina e defini-la (como costumamos fazer, com relação a um determinado grupo, que, de modo geral, deve conformar-se à ortodoxia existente) levará certamente a uma redução no volume da experimentação e, por conseguinte, a uma redução da taxa de crescimento do

conhecimento nessa área. O que é verdade no contexto da medicina também o será para a sua organização, como já sugerimos acima. Discutirei esse ponto em detalhes mais adiante.

Há, ainda, outro modo em que o licenciamento e o monopólio associado na prática da medicina tendem a tornar mais baixos os padrões da prática da profissão. Já mostrei como os padrões da prática são baixados pela redução do número de médicos disponíveis, pela redução do número total de horas disponíveis ao médico treinado para tarefas mais ou menos importantes e pela redução do incentivo à pesquisa e ao desenvolvimento. O padrão é ainda tornado mais baixo por ser muito difícil para o cidadão tomar providências contra um profissional incompetente. Uma das proteções do cidadão contra a incompetência é a proteção contra a fraude e a possibilidade de levar determinados casos até o tribunal. Algumas causas chegam até lá e os médicos se queixam do alto preço que têm que pagar por isso. Entretanto, causas desse tipo são muito raras e frequentemente não têm sucesso - devido ao olho protetor das associações médicas. Não é fácil conseguir que um médico testemunhe contra um colega, se tiver que enfrentar a sanção de ver negado seu direito de praticar num hospital "aprovado". As testemunhas têm que vir geralmente de membros de grupos estabelecidos pelas próprias associações - sempre, naturalmente, em benefício do alegado interesse dos pacientes.

Quando esses efeitos são levados em consideração, fica claro que o licenciamento

reduziu tanto a quantidade como a qualidade da prática médica; e, portanto, que reduziu as oportunidades disponíveis aos que desejavam estudar forçando-os a aceitar profissões que consideram menos atraentes

que forçou o público pagar mais por atendimento médico menos satisfatório;

que retardou o desenvolvimento tecnológico tanto na própria medicina quanto na organização da prática médica. Concluo, pois, que o licenciamento deveria ser eliminado em termos de requisito para a prática da medicina.

Depois disso, muitos leitores, imagino eu, como inúmeras pessoas com quem discuti o assunto, dirão: "Bem, mas de que outra maneira poderei eu ter a prova da qualidade de um médico? Apesar de tudo o que disse sobre os custos, não é licenciamento o único meio de dar ao público alguma segurança de ter pelo menos um mínimo de qualidade?" A resposta é, em parte, que o público não escolhe médicos agora numa lista de médicos licenciados e, ainda, que a capacidade de um homem de ter passado num exame há vinte ou trinta anos não constitui garantia de sua qualidade atual. Logo, o licenciamento não é agora a principal ou uma das principais fontes de segurança de um mínimo de qualidade. Mas a resposta principal é muito diferente. É que a própria pergunta revela a tirania do status quo e a pobreza de nossa imaginação em campos em que somos leigos - e até mesmo naqueles em que temos alguma competência, em comparação com a fertilidade do mercado. Permitam que ilustre esse ponto com algumas especulações sobre como a medicina se teria desenvolvido e que garantias de segurança poderiam ter surgido - se a profissão não tivesse exercido o poder do monopólio. .

Suponhamos que todos tivessem a liberdade de praticar a medicina sem nenhuma restrição, a não ser a responsabilidade legal e financeira de qualquer dano infligido a outros por fraude ou negligência. Imagino que o inteiro desenvolvimento da medicina teria sido diferente. O mercado atual para serviços médicos, apesar de todas as dificuldades enfrentadas, pode dar-lhe alguns indícios sobre as diferenças envolvidas. A prática em equipe, juntamente com os hospitais, teria crescido enormemente. Em vez de prática individual, mais instituições hospitalares dirigidas pelo governo ou sociedades filantrópicas, poderiam ter-se desenvolvido sociedades médicas ou corporações -- equipes médicas. Poderiam elas, então, fornecer equipamento central para diagnóstico e tratamento, incluindo o internamento em hospitais. Em alguns casos, haveria pagamento prévio, combinando em um só plano seguro médico, seguro hospitalar e prática médica em equipe. Outros poderiam cobrar honorários separados por prática separada. E, evidentemente, muitos poderiam usar os dois tipos de pagamento.

Essas equipes médicas - grandes mercados da medicina, se assim preferirem - seriam os intermediários entre os pacientes e o médico. Dotadas de vida longa teriam grande interesse em estabelecer boa reputação de segurança e qualidade. Pela mesma razão, os consumidores viriam a conhecer sua reputação. Teriam o

conhecimento necessário para julgar a competência dos médicos. De fato, seriam elas os agentes dos consumidores em tal tarefa, como o são para muitos produtos os grandes departamentos de vendas atualmente. Além disso organizar com eficiência o serviço médico,

binando médicos de diferentes capacidades e treinamento, usando téc-de treinamento, limitados para ac tarefas para as quais estão habilita-e reservando os especialistas altamente capazes e competentes para as que só eles podem realizar. O leitor pode adicionar outras tantas ^possibilidades a seu gosto, tomando como base o que acontece agora nas grandes clínicas.

Obviamente, nem toda a prática médica se desenvolveria por meio dessas equipes. A prática individual privada continuaria, tal como continuam existindo as pequenas lojas com clientela limitada ao lado dos gran-estabelecimentos comerciais e os advogados individuais ao lado das fir-formadas por um grande número de associados. Alguns profissionais ibeleceriam sólidas reputações individuais, e alguns pacientes preferi-a privacidade e a intimidade do atendimento particular. Certas áreas .m pequenas demais para serem servidas por equipes médicas. E assim diante.

Não quero nem mesmo afirmar que as equipes médicas dominariam > o campo. Meu objetivo é somente mostrar, por meio de exemplo, há inúmeras alternativas à presente organização da prática médica. A ibilidade de qualquer indivíduo ou grupo pequeno ser capaz de con-todas as possibilidades - e muito menos de avaliar seus méritos - é maior argumento contra o planejamento governamental central e contra organizações do tipo monopólio profissional que limita as possibilidades experimentação. De outro lado, o grande argumento em favor do mer-lo

é a diversidade, sua habilidade em utilizar uma ampla variedade de hecimentos e capacidade especiais. É capaz de tornar impotentes gru-especiais que tentassem reduzir a experimentação e permite aos consu-lores - e não aos produtores - decidir o que melhor atende às suas dades.

CAPÍTULO X

Distribuição da Renda

Um elemento central no desenvolvimento de sentimentos coletivis-tas neste século, pelo menos nos países ocidentais, tem sido a crença na igualdade de renda como objetivo social e a disposição de usar o braço do Estado para promovê-la. Duas perguntas diferentes devem ser feitas na avaliação desse sentimento igualitário e das medidas igualitárias que produziu. A primeira é normativa e ética: qual é a justificativa para a intervenção do Estado visando a promover a igualdade? A segunda é positiva e científica: qual tem sido o resultado das medidas até então tomadas?

Ética da distribuição

O princípio ético que justificaria diretamente a distribuição da renda numa sociedade de mercado livre seria "a cada um de acordo com o que ele e seus instrumentos de trabalho produzem". Mesmo a operação deste princípio exigiria a intervenção do Estado. Os direitos de propriedade são questões de lei e de convenções sociais. Como já vimos, sua definição e reforço constituem uma das funções primárias do Estado. A distribuição final da renda e da riqueza sob a operação completa desse princípio pode vir a depender amplamente das regras de propriedade adotadas.

Qual é a relação entre esse princípio e outro que parece eticamente atraente, a igualdade de tratamento? Em parte, os dois princípios não são contraditórios. Pagamento de acordo com a produção pode ser necessário Para a obtenção da verdadeira igualdade de tratamento. Se tomarmos indivíduos que podemos considerar como iguais em capacidade e recursos iniciais, veremos que alguns deles têm grande predileção por lazer e outros Por mercadorias negociáveis; donde a desigualdade do retorno através do roercado é necessária para se alcançar as igualdades do retorno total ou de tratamento. Um homem pode preferir um emprego rotineiro que lhe deixe

bastante tempo livre para espaiar ao sol, e um outro preferir um emprego de

maior responsabilidade com salário mais alto. Se os dois recebessem a mesma quantia em dinheiro no fim do mês, suas rendas, num sentido mais fundamental, seriam desiguais. De modo semelhante, tratamento igualitário exige que um indivíduo receba pagamento maior por um trabalho desagradável ou pouco atraente do que por um trabalho agradável e gratificante. Uma boa parte da desigualdade observada é desse tipo. Diferenças no volume de renda obtido contrabalançam as diferenças em outras características da profissão ou do negócio. No jargão dos economistas, elas constituem as "diferenças reguladoras" necessárias a tornar o total das "vantagens líquidas", pecuniárias e não pecuniárias, exatamente igual.

Outro tipo de desigualdade que surge das operações do mercado é também necessário - num sentido, de algum modo, mais sutil - a fim de produzir a igualdade de tratamento ou, colocando a coisa de modo diferente, para satisfazer as preferências dos indivíduos. O ponto pode ser ilustrado de maneira clara com o exemplo da loteria. Considerem um grupo de indivíduos inicialmente nas mesmas condições e que concordam voluntariamente em participar de uma loteria com prêmios muito desiguais. A desigualdade de renda resultante é evidentemente necessária para permitir aos indivíduos em questão utilizar ao máximo sua igualdade inicial. A redistribuição da renda após o fato é o mesmo que negar-

lhes a oportunidade de participar da loteria. Este caso é muito mais importante na prática do que pode parecer usando-se o recurso do exemplo da loteria literalmente. Os indivíduos escolhem profissões, ramos de negócio etc., em parte de acordo com seus gostos com relação à incerteza. A moça que tenta tornar-se uma atriz de cinema - e não uma funcionária pública - está deliberadamente escolhendo participar de uma loteria, e o mesmo está fazendo o indivíduo que investe em determinadas ações em vez de investir em títulos do governo. O seguro é um modo de expressar o gosto pela certeza. Mesmo estes exemplos não indicam de modo completo a extensão em que a desigualdade atual pode ser o resultado de arranjos destinados a satisfazer as preferências ou os gostos dos indivíduos. Os procedimentos de admissão e pagamento das pessoas são afetados por tais preferências. Se todas as atrizes de cinema em potencial tivessem o mesmo gosto reduzido pela incerteza, criar-se-ia uma tendência para a organização de "cooperativas"

de atrizes de cinema; os membros de tais cooperativas concordariam antecipadamente em redistribuir a renda total em termos de igualdade, obtendo com isso uma garantia de segurança através da criação de fundos comuns de riscos.

Se tal preferência se difundisse, grandes corporações diversificadas, combinando empreendimentos arriscados e não arriscados, tornar-se-iam a regra geral. O explorador do petróleo solitário, o proprietário privado, a pequena sociedade passariam a ser casos raros.

De fato, esta é uma forma de interpretar as medidas governamentais para a redistribuição da renda através do aumento progressivo das porcen-

tagens nos impostos bem como outros procedimentos. Pode-se também argumentar que,

por uma razão ou outra, os custos de administração talvez, o mercado não pede produzir o tipo ou a variedade de coisas que seriam desejadas pelos membros da comunidade e que o aumento progressivo dos impostos constitui a maneira de o governo resolver o problema. Não duvido de que tais argumentos encerrem um elemento de verdade. Ao mesmo tempo, não podem de modo algum justificar os impostos atuais - quanto menos pelo fato de as taxas serem impostas depois de se saber quem ganhou os prêmios e quem ficou com um bilhete em branco na loteria da vida. E tais porcentagens são votadas em grande maioria pelos que acham que ficaram com um bilhete em branco. Na base deste raciocínio, pode-se justificar que uma geração vote o esquema de impostos a ser aplicado a uma geração que ainda não nasceu. Suponho que qualquer procedimento desse tipo manteria os esquemas do imposto de renda muito mais baixos que os atuais, ao menos no papel.

Embora boa parte da desigualdade de rendas produzida pelo pagamento em função do produto reflita as "diferenças reguladoras" ou a satisfação dos diferentes gostos dos indivíduos com relação à incerteza, uma outra reflete diferenças iniciais nas condições, quer da capacidade humana quer da propriedade. Esta é a parte que levanta a questão ética realmente

difícil.

Declara-se, em geral, ser necessário distinguir entre a desigualdade em termos de dotação pessoal e em termos de propriedade, e entre desigualdades que se originam de riqueza adquirida. A desigualdade resultante de diferenças nas capacidades pessoais ou as originadas da riqueza acumulada pelo indivíduo em questão são consideradas apropriadas ou, pelo menos, não tão impróprias como as diferenças resultantes da riqueza herdada.

Essa distinção é insustentável. Há justificativa ética mais bem fundamentada para os altos retornos obtidos por um indivíduo que herdou de seus pais certo tipo de voz, pela qual há grande demanda, do que para os altos retornos obtidos por um indivíduo que herdou propriedade? Os filhos de um comissário russo têm certamente maior expectativa de renda - talvez também de liquidação - que o filho do camponês. Será este fato mais ou menos justificável do que a expectativa de renda maior do filho de um milionário americano? Podemos examinar essa mesma questão de um outro ângulo. Um pai que possua riqueza e queira deixá-la

para seu filho pode fazê-lo de diversos modos. Pode usar uma certa quantidade do dinheiro para financiar o treinamento de seu filho na profissão de, digamos, contador; ou estabelecê-lo num dado ramo de negócios: ou organizar um fundo que lhe forneça certa renda. Em qualquer desses casos, o filho terá renda maior do que teria em outras circunstâncias. Mas, no primeiro caso, sua renda será considerada como resultado de sua capacidade individual: no segundo, como vinda de lucros: no terceiro, como tendo tido origem em riqueza herdada. Há alguma base sólida para a distinção entre essas três ca-

tegorias de rendas em termos éticos? Finalmente, parece ilógico dizer que um homem tem direito ao que adquiriu com suas capacidades naturais ou ao produto da riqueza que acumulou, mas não tem direito de legar coisa alguma a seus filhos. Isso significa dizer que um homem tem direito de dissipar sua fortuna, mas não pode dá-la a seus filhos. Evidentemente, o último caso é um modo de usar o que produziu.

O fato de não serem válidos esses argumentos contra a chamada ética capitalista não significa, necessariamente, que a ética capitalista seja aceitável. É difícil para mim justificar tanto a sua aceitação quanto a sua rejeição ou justificar qualquer princípio alternativo. Prefiro adotar o ponto de vista de que não pode, em si próprio ou por si próprio, ser considerado um princípio ético e que deve ser considerado como instrumento ou corolário de outro princípio como, por exemplo, a liberdade.

Alguns exemplos hipotéticos podem ilustrar a dificuldade fundamental. Suponhamos que existam quatro Robinson Crusóe abrigados em quatro ilhas diferentes, próximas umas das outras. Um teve sorte de chegar a uma ilha grande e fértil, que lhe permite viver bem com facilidade. Os outros chegaram a ilhas pequenas e áridas, nas quais só conseguem sobreviver com dificuldade. Um dia, tomam conhecimento da existência uns dos outros. Naturalmente, seria muita generosidade da parte do Robinson da ilha grande convidar os outros a se mudarem para lá e compartilharem de sua riqueza. Mas suponhamos que não o faça. Estariam os outros três justificados se se reunissem e o obrigassem a compartilhar suas riquezas com eles? Inúmeros leitores se sentiriam tentados a responder que sim. Mas, antes de sucumbir a essa tentação, considerem precisamente a mesma situação sob um aspecto diferente. Suponhamos que você, leitor, e mais três amigos estão passeando por uma rua e você percebe uma nota de 20 dólares no chão e a recolhe. Seria muita generosidade sua, de fato, se resolvesse dividi-la com seus três amigos em partes iguais ou, pelo menos, se os convidasse para um drinque. Mas suponhamos que não o faça. Estariam os outros três justificados se se reunissem e o forçassem a compartilhar de sua nota com eles? Tenho a impressão de que muitos leitores responderiam que não. E, se continuarem a meditar sobre o assunto, chegarão talvez à conclusão de que o comportamento generoso não é, como tal, claramente o "correto". Será que estaríamos dispostos a exigir de nós próprios e de nossos concidadãos a aceitação de uma regra como a seguinte - todas as pessoas cuja renda excedesse à média de todas as demais no mundo deveriam imediatamente dispor do excesso, por meio da distribuição, em partes iguais, por todos os habitantes do mundo? Podemos admirar e elogiar tal comportamento quando adotado por alguns poucos. Mas um potlatch¹ universal tornaria impossível um mundo civilizado.

¹ Grande festa dos índios americanos, com farta distribuição de presentes. (N. do E.)

De qualquer forma, dois erros não fazem um acerto. A recusa do Robinson rico ou do feliz achador da nota de 20 dólares de compartilhar sua riqueza não justifica o uso da coerção pelos outros. Estaríamos justificados se nos arvorássemos em juizes em nossos próprios casos, decidindo, por conta própria, quando temos o direito de usar a força para tirar dos outros o que achamos que devemos ter? ou o que achamos que os outros não devem ter? A maior parte das diferenças de status ou posição ou riqueza raramente pode ser considerada como resultado da sorte. O homem trabalhador e econômico é qualificado de "merecedor", entretanto ele deve suas qualidades em grande parte aos genes que teve a felicidade (ou infelicidade) de herdar.

A despeito de tudo o que dizemos sobre "mérito" em comparação com "sorte", estamos geralmente muito mais dispostos a aceitar as desigualdades que resultam da sorte do que as que resultam claramente do mérito. O professor universitário sentirá inveja de um colega que tenha ganho um grande prêmio nas corridas, mas não se sentirá por isso injustiçado ou humilhado. Mas, se o colega receber pequeno aumento de ordenado que torne seu salário um pouco maior do que o que recebe, o professor sentir-se-á logo magoado e desmerecido. Afinal de contas, a deusa da sorte, como a da justiça, é cega. O aumento foi um julgamento deliberado de mérito relativo.

Papel instrumental da distribuição de acordo com o produto

A função operacional do pagamento de acordo com o produto numa sociedade de mercado não é basicamente distributiva, mas de partilha. Como observamos no capítulo I, o princípio central de uma economia de mercado é a cooperação através de troca voluntária. Os indivíduos cooperam entre si porque podem, desta forma, satisfazer suas necessidades de modo mais efetivo. Mas, a não ser que um indivíduo receba na base do que acrescenta ao produto, ele participará da troca na base do que puder receber e não do que puder produzir. Não haverá trocas mutuamente proveitosas se cada uma das partes receber apenas o correspondente à sua contribuição para o produto final. O pagamento de acordo com o produto é, portanto, necessário para que os recursos sejam usados de modo altamente efetivo.

pelo menos sob um sistema que depende de cooperação voluntária. É possível que a compulsão possa substituir o incentivo da recompensa - embora eu duvide que isso venha a acontecer. É possível mudar a posição de ob-jetos inanimados, é possível obrigar indivíduos a estarem presentes em certos lugares em determinadas horas, mas é muito difícil obrigá-los a dedicar todos os esforços a uma tarefa. Em outras palavras, a substituição da cooperação pela compulsão altera o volume de recursos disponível.

Embora a função essencial do pagamento de acordo com o produto

numa sociedade de mercado seja permitir a alocação de recursos, eficientemente, sem compulsão, é muito pouco provável que seja tolerado, se não for considerado, também, como fator de justiça distributiva. Nenhuma sociedade pode permanecer estável, a não ser que exista um núcleo básico de julgamentos de valor aceito inconscientemente pela maioria de seus membros. Algumas instituições devem ser aceitas como "absolutas", não simplesmente como instrumentais. Acho que o pagamento de acordo com o produto tem sido e ainda é, em boa parte, um desses julgamentos de valor ou instituições.

É possível demonstrar essa afirmação examinando os argumentos com que os inimigos do capitalismo atacam a distribuição da renda que resulta de tal princípio. Trata-se de uma característica específica do âmago dos valores centrais de uma sociedade o fato de ser aceito por todos os seus membros da mesma forma - quer se considerem proponentes ou oponentes do sistema de organização da sociedade. Mesmo os críticos internos mais severos do capitalismo aceitaram implicitamente o pagamento de acordo com o produto como eticamente justo.

As críticas mais cerradas vieram dos marxistas. Marx afirmou que o trabalho era explorado. Por quê? Porque o trabalho criava o produto inteiro e só recebia parte dele; o resto é o que Marx chama de "valor excedente". Mesmo que as declarações de fato implícitas nessa afirmativa fossem aceitas, o julgamento de valor só poderá ser extraído se se aceitar a ética capitalista. O trabalho só é "explorado" se o trabalho tiver direito ao que produz. Se aceitarmos, em vez

disso, a premissa socialista de "a cada um de acordo com suas necessidades e de cada um de acordo com suas capacidades" - o que quer que isto possa significar - será necessário comparar o que o trabalho produz, não com o que obtém, mas com a sua "capacidade" e comparar o que o trabalho obtém, não com o que produz, mas com aquilo de que "necessita".

Evidentemente, a argumentação marxista é também improcedente sob outros pontos de vista. Há, inicialmente, a confusão entre o produto total de todos os recursos cooperantes e que é acrescentado ao produto - no jargão dos economistas, o produto marginal. Ainda mais importante, há uma alteração não explicitada no significado de "trabalho" na passagem das premissas para a conclusão. Marx reconhecia o papel do capital na criação do produto, mas considerava o capital trabalho materializado. Logo, escritas por extenso. as premissas do silogismo marxista seriam as seguintes: "O trabalho presente e passado produz todo o produto. O trabalho presente obtém somente parte do produto." A conclusão lógica seria presumivelmente: "O trabalho passado é explorado." E a inferência para a ação seria a de que o trabalho passado obtenha um pouco mais do produto, embora não fique muito claro de que maneira - a não ser em elegantes mausoléus.

A alocação dos recursos sem compulsão é o papel mais importante, no

mercado, da distribuição de acordo com o produto. Mas não é o único papel instrumental da desigualdade resultante. Já vimos no capítulo I o papel que a desigualdade desempenha no fornecimento de focos independentes de poder para contrabalançar a centralização do poder político, bem como o seu papel na promoção da liberdade civil, por meio do fornecimento de "patronos" para financiar a divulgação de causas impopulares ou simplesmente de ideias novas. Além disso, na esfera econômica, fornece "patronos" para financiar a experimentação e o desenvolvimento de novos produtos - para comprar o primeiro automóvel e a primeira televisão experimental, sem falar dos quadros impressionistas. Finalmente, permite que a distribuição ocorra de modo impessoal, sem necessidade de uma "autoridade" - uma faceta especial do papel geral do mercado de permitir cooperação e coordenação sem coerção.

Fatos da distribuição da renda

Um sistema capitalista envolvendo pagamento de acordo com o produto pode ser, e na prática é, caracterizado por considerável desigualdade na renda e na riqueza. Esse fato é frequentemente mal interpretado e considerado como demonstração de que o capitalismo e a livre empresa produzem desigualdade maior do que sistemas alternativos e que, como corolário, a extensão e o desenvolvimento do capitalismo implicou crescente desigualdade. Tal interpretação errônea é estimulada pela característica enganadora da maioria dos números publicados sobre a distribuição da renda, principalmente por não permitir distinguir a desigualdade a curto prazo da desigualdade a longo prazo. Examinemos alguns fatos gerais a respeito da distribuição da renda.

Um dos fatos mais importantes que vai contra as expectativas de muitas pessoas diz respeito às fontes de renda. Quanto mais capitalista é um país, tanto menor a fração de renda paga pela utilização do que se considera geralmente como capital, e tanto maior a fração paga por serviços humanos. Em países subdesenvolvidos, como Índia, Egito e tantos outros, praticamente metade da renda total está constituída por renda de propriedade. Nos Estados Unidos, apenas cerca de um quinto é constituído de renda de propriedade. Em outros países capitalistas adiantados, a proporção não é muito diferente.

Evidentemente, tais países têm muito mais capital do que os países primitivos - mas são também mais ricos na capacidade produtiva de seus cidadãos. Portanto, embora a renda de propriedade seja maior, ela representa uma fração menor do total da renda. A grande contribuição do capitalismo não foi o acúmulo de propriedade, foi ter dado oportunidade a homens e mulheres de estenderem e desenvolverem e aperfeiçoarem suas capacidades. No entanto, os inimigos do capitalismo gostam muito de

acusá-lo de materialista, e seus amigos, muito frequentemente, se desculpam pelo materialismo do capitalismo, apontando-o como custo necessário do progresso.

Outro fato notável - e contrário à concepção popular - é que o capitalismo leva a menos desigualdade do que os sistemas alternativos de organização, e que o desenvolvimento do capitalismo diminui sensivelmente a extensão da desigualdade. Comparações em termos de espaço e tempo confirmam tal afirmação. Há certamente menos desigualdade em sociedades capitalistas ocidentais, como os países escandinavos, a França, a Inglaterra e os Estados Unidos, do que num tipo de sociedade como a Índia ou num país subdesenvolvido como o Egito. A comparação com países comunistas como a Rússia é mais difícil, devido ao número limitado de informações e à pouca confiança que podemos ter nelas. Mas, se a desigualdade pode ser medida por diferenças em níveis de vida entre os privilégios e outras classes, tal desigualdade pode muito bem ser considerada como drasticamente menor nos países capitalistas do que nos comunistas. Entre os países ocidentais somente, a desigualdade é tanto menor - no seu sentido mais significativo - quanto mais capitalista o país; menor na Inglaterra do que na França, menor nos Estados Unidos do que na Inglaterra. Embora tais comparações sejam mais difíceis pelo problema da heterogeneidade intrínseca das populações, para uma comparação precisa, por exemplo, seria necessário comparar talvez os Estados Unidos, não com o Reino Unido somente, mas com o Reino Unido mais as Índias Ocidentais e as possessões africanas.

Com relação às mudanças ao longo do tempo, o progresso econômico alcançado nas sociedades capitalistas foi acompanhado por drástica diminuição da desigualdade. Em 1848, John Stuart Mill escreveu:

"Até agora, é questionável se todas as invenções mecânicas até então feitas tenham melhorado a vida dos seres humanos. Fizeram com que uma população ainda maior vivesse a mesma vida de dificuldades e provações e que um número maior de fabricantes e de outras pessoas acumulassem fortunas. Elas aumentaram o conforto da classe média. Mas ainda não começaram a provocar grandes mudanças no destino humano - muito embora tal mudança esteja em sua natureza e venha, com certeza, a ser realizada no futuro".²

Essa declaração talvez não fosse correta nem mesmo para os dias de Mill. mas, certamente, ninguém poderia escrever desse modo hoje em dia sobre os países capitalistas avançados. É ainda verdade para o resto do mundo. porém.

A característica principal do progresso e do desenvolvimento durante o século passado foi permitir às massas libertarem-se de trabalhos estafantes e

² Principles of Political Economy. Edição Ashlev, Londres; Longmans, Green & Co., 1909. p. 751.

utilizarem produtos e serviços que eram antes privilégios das classes altas - sem ter, de maneira alguma, expandido os produtos e serviços disponíveis para os ricos. Sem citar a medicina, os avanços da tecnologia permitiram em grande parte que vasta parcela do povo tivesse acesso a artigos até então disponíveis, sob uma forma ou outra, aos verdadeiramente ricos. Água e esgotos, aquecimento central, automóveis, televisão, rádio - para citar apenas alguns exemplos - fornecem às massas aquilo que os ricos sempre puderam desfrutar por meio da utilização de criados, artistas etc.

A evidência estatística detalhada sobre tais fenômenos, sob a forma de distribuição de renda comparada e significativa, é difícil de conseguir, embora tais estudos, quando feitos, confirmem as afirmações gerais apresentadas acima. Esses dados estatísticos, contudo, podem ser enganadores. Eles não podem separar as diferenças de renda do tipo equilibrador das que não o são. Por exemplo, o curto período de vida ativa de um jogador de beisebol leva a uma renda anual, durante seus anos ativos, bem mais alta do que em qualquer outra atividade alternativa que poderia ter escolhido - a fim de torná-la igualmente atraente do ponto de vista financeiro. Mas tais diferenças afetam os números do mesmo modo que outra qualquer diferença na renda. As unidades de renda, por meio das quais os números são apresentados, também têm grande importância. Uma distribuição por recipientes individuais da renda sempre mostra desigualdade aparente maior do que a distribuição por unidades de família: muitos indivíduos são donas-de-casa trabalhando em regime de meio expediente ou recebendo pequena renda de propriedade ou outros membros da família em situação semelhante. E a distribuição relevante para as famílias aquela em que as famílias são classificadas pela renda global? Ou por renda per capita? Ou por unidade

equivalente? Não se trata de questões irrelevantes. Estou convencido de que a alteração na distribuição das famílias por número de filhos constitui o fator isolado mais importante na redução da desigualdade dos níveis de vida neste país durante os últimos 50 anos. Trata-se de fator bem mais importante do que a herança graduada e o imposto de renda. Os níveis de vida realmente baixos eram o produto conjunto de renda familiar relativamente baixa e um número de filhos relativamente alto. O número médio de filhos declinou e, ainda mais importante, esse declínio foi acompanhado, e em grande parte produzido, por uma eliminação virtual das famílias muito grandes. Como consequência, as famílias hoje em dia tendem a diferir menos no número de filhos. Entretanto, essa mudança não se refletiria numa distribuição de famílias por total de renda global.

Problema importante na interpretação da evidência da distribuição da renda é a necessidade de distinguir dois tipos basicamente diversos de desigualdade: diferenças temporárias, de curta duração na renda, e diferenças longa duração. Considerem duas sociedades que têm a mesma distribui-

anual da renda. Numa, existe grande mobilidade e mudança, de modo que a posição de determinadas famílias na hierarquia da renda varia

muito de um ano para outro. Na outra, existe grande rigidez, de modo que cada família permanece na mesma posição, ano após ano. Evidentemente, em qualquer sentido a sociedade mais desigual é a segunda. O primeiro tipo de desigualdade constitui um sinal de mudança dinâmica, de mobilidade social, de igualdade de oportunidade. O outro, de uma sociedade de status. A confusão entre esses dois tipos de desigualdade é muito importante, precisamente porque o capitalismo competitivo de livre empresa tende a substituir uma pela outra. Sociedades não capitalistas tendem a ter desigualdades maiores do que as capitalistas, mesmo quando se mede essa desigualdade pela renda anual. Além disso, a desigualdade nelas tende a ser permanente, enquanto o capitalismo mina o status e introduz a mobilidade social.

Medidas usadas pelo governo para alterar a distribuição da renda

Os métodos que o governo tem usado de maneira mais ampla para alterar a distribuição da renda foram o imposto de renda e o imposto sobre herança graduados. Antes de considerar sua conveniência, seria oportuno investigar se alcançaram o objetivo.

Nenhuma resposta conclusiva pode ser dada a essa questão, com o nosso conhecimento atual. O julgamento que apresento a seguir é minha opinião pessoal - embora nem por isso desprovida de fundamento - e será apresentada, por questão de brevidade, mais dogmaticamente do que a natureza da evidência permitiria. Minha impressão é a de que tais impostos tiveram efeito relativamente pequeno, embora não desprezível, na diminuição das diferenças entre a posição média de grupos de famílias classificadas por determinadas medidas estatísticas de renda. Entretanto, introduziram também desigualdades essencialmente arbitrárias da magnitude comparável entre pessoas que pertencem a tais classes de renda. Por isso, não fica muito claro se o efeito final em termos do objetivo básico da igualdade de tratamento ou igualdade de resultado foi o aumento ou a diminuição da igualdade.

Os impostos são teoricamente altos e muito graduados. Mas seu efeito foi dissipado de dois modos diferentes. Primeiro, parte de seu efeito foi simplesmente tornar mais desigual a distribuição pré-imposto. É este o costumeiro efeito de incidência da aplicação de impostos. Por desencorajar a entrada em atividades altamente taxadas - neste caso, atividades de risco alto e com desvantagens não pecuniárias - eles aumentam o retorno nessas atividades. Segundo, estimularam procedimentos legais e outros propiciados da evasão - as chamadas "brechas" da lei, como a depleção das porcentagens, a isenção de juros dos títulos estaduais e municipais, sobretudo o tratamento favorável dos lucros de capital, contas de despesas, outros

meios indiretos de pagamento, conversão de renda comum em lucros de capital, e assim por diante, de maneira surpreendente. O efeito foi tornar as porcentagens reais bem menores do que as nominais e, talvez mais importante, tornar caprichosa e desigual a incidência das taxas. Pessoas do mesmo nível econômico pagam impostos muito diferentes, dependendo da fonte de sua renda e das oportunidades que têm de sonegar a taxa. Se os impostos existentes fossem

tornados realmente efetivos. os efeitos nos incentivos poderiam ser tão sérios a ponto de causar perda radical na produtividade da sociedade. A fuga ao imposto pode, portanto, ser considerada como essencial para o bem-estar econômico. Se assim for, o ganho foi obtido ao custo de grande perda de recursos, induzindo, além disso, a uma generalizada injustiça. Um conjunto menor de taxas nominais sobre uma base mais compreensiva, através de taxaço mais igual de todas as fontes de renda, poderia ser mais progressivo na incidência média mais equitativa e teria provocado desperdício menor de recursos.

Esse julgamento de que o imposto de renda pessoal foi arbitrário em seu impacto e limitado em seus efeitos de redução da desigualdade é amplamente compartilhado por estudiosos da matéria, incluindo muitos partidários firmes da taxaço gradual como instrumento de redução da desigualdade. Também eles consideram necessário reduzir drasticamente as taxas mais altas e alargar as bases.

Um outro fator que serviu para reduzir o impacto da estrutura da taxaço gradual na desigualdade da renda e da riqueza é que os impostos são mais para evitar riqueza do que impostos sobre a riqueza já existente. Embora limitem o uso da renda da riqueza já existente, eles impedem ainda mais firmemente - até onde sejam efetivamente aplicados - a acumulação da riqueza. O imposto sobre a renda da riqueza nada faz para reduzir a riqueza como tal: ele reduz apenas o nível de consumo e o acréscimo à riqueza do indivíduo em questão. A aplicação de impostos fornece um incentivo para evitar riscos e para a aplicação da riqueza existente em empreendimentos relativamente estáveis - o que reduz a probabilidade de dissipação das riquezas acumuladas existentes. De outro lado, o modo principal de se acumular novas riquezas é por meio da obtenção de grandes rendas das quais uma boa parte é economizada e investida em atividades de risco, algumas das quais produzirão altos lucros. Se o imposto de renda fosse efetivo, fecharia esse caminho. Como consequência, seus efeitos seriam proteger os atuais proprietários da riqueza da concorrência de novos candidatos à riqueza. Na prática, esse efeito fica muito diluído pelos já citados dispositivos existentes para evitar o imposto. E interessante observar que uma porção substancial do novo acúmulo ocorreu no petróleo, onde a depleção das porcentagens fornece um modo particularmente fácil de recebimento da renda livre de impostos.

Ao julgar a conveniência do imposto de renda gradual, parece-me importante distinguir dois problemas, embora a distinção não possa ser exata

em sua aplicação: primeiro, o levantamento de fundos para financiar as despesas que o governo decida realizar (incluindo, talvez, medidas para eliminar a pobreza discutidas no capítulo XII); segundo, a aplicação de impostos com o propósito único da redistribuição. No primeiro caso, pode ser válido o recurso a algum tipo de gradualismo, tanto em termos de avaliar custos de acordo com benefícios quanto em termos padrões sociais de igualdade. Mas as atuais taxas nominais sobre as rendas e heranças de nível superior dificilmente podem ser justificadas sob tais pontos de vista - pelo menos, tendo em vista seus fracos resultados.

.'.•- /É difícil para mim, como liberal, encontrar alguma justificativa para a taxaço gradual em termos de pura redistribuição de renda. Parece-me um caso claro de coerção, em que se tira de uns para dar a outros, e assim se entra em conflito frontal com a liberdade individual. /

Considerados todos os pontos, a estrutura de imposto de renda pessoal que me parece melhor seria um imposto uniforme sobre a renda acima do nível de isenção, com a renda definida de modo bastante amplo e as deduções permitidas apenas para despesas com a obtenção da renda, despesas essas definidas de modo bem rígido. Como já foi sugerido no capítulo V, eu combinaria esse programa com a abolição do imposto da renda para as empresas e acrescentaria a exigência de que estas atribuíssem sua renda a seus acionistas e de que os acionistas incluíssem, tais importâncias em suas declarações. Outras alterações importantes mais desejáveis são a eliminação da depleção de porcentagens no petróleo e outras matérias-primas, a eliminação da isenção do imposto para os interesses em títulos estaduais e municipais, a eliminação do tratamento especial para os lucros de capital, a coordenação dos impostos de renda, de heranças e de donativos e a eliminação de inúmeras deduções atualmente consideradas.

Uma isenção parece-me constituir um tipo de graduação justificado (ver discussão

no capítulo XII). É muito diferente para 90% da população votar impostos para si próprios e uma isenção para 10% do que 90% votar impostos punitivos sobre os outros 10% - o que, de fato, tem acontecido nos Estados Unidos. Um imposto uniforme proporcional envolveria pagamentos absolutos mais altos por parte das pessoas que recebem rendas altas por serviço público, o que me parece bastante adequado em termos de benefícios conferidos. Além disso, evitaria a situação em que qualquer grande número de pessoas pudesse votar para impor a outrem impostos que não afetassem sua própria carga de impostos.

A proposta para substituir a atual estrutura de imposto gradual por um imposto de renda com taxa uniforme parecerá radical a muitos leitores. E é realmente em termos de conceituação. Justamente por isso, é preciso enfatizar que não é radical, em termos de rendimentos obtidos, redistribuição da renda ou qualquer outro critério relevante. As taxas atuais de nosso imposto de renda vão de 20% até 91%, com a taxa chegando a 50% sobre o excesso de renda tributável superior a 18 mil dólares para solteiros e 36 mil dó-

t

fjares para casados que fazem declarações em comum. No entanto, uma ta-I xá uniforme de 23,5% sobre a renda tributável como aqui sugerido e defini-I do, isto é, acima das isenções existentes e depois de todas as deduções pre-t sentemente consideradas, levantaria o mesmo volume de dinheiro levantado pela taxação gradual em vigor.³ De fato, essa taxa uniforme, mesmo sem qualquer alteração em outras partes da lei, produziria uma arrecadação bem maior porque uma parte maior de renda tributável seria declarada por três razões: haveria menos incentivo para a adoção de esquemas legais, mas custosos, para reduzir a importância de renda tributável declarada (a chamada evitação do imposto); haveria menos incentivo para não declarar rendas que legalmente teriam que ser declaradas (a sonegação do imposto); a remoção da atual estrutura eliminaria seus efeitos em termos de .diminuição ou às vezes eliminação do incentivo para se engajar em novos empreendimentos e, com isso, ter-se-ia um uso mais eficiente dos recursos atuais e uma renda mais alta.

Se a arrecadação com o atual sistema é tão baixa, igualmente baixos devem ser seus efeitos redistributivos. Isso não significa que não causem prejuízo. Pelo contrário, a arrecadação é tão baixa porque alguns homens mais competentes do país utilizam suas energias tentando descobrir novos meios de mante-la baixa e porque outros tantos dirigem sua atividade com um olho sobre a incidência dos impostos. Tudo isso é puro desperdício. E o que se consegue? Quando muito, uma sensação de satisfação por parte de alguns por estar o Estado redistribuindo a renda. E mesmo esse conceito baseia-se na ignorância dos verdadeiros efeitos da atual estrutura do imposto gradual e certamente desapareceria se os fatos fossem conhecidos.

Voltando à redistribuição da renda, existe clara justificação para a ação social de tipo muito diferente da taxação para afetar a distribuição da renda. Boa parte da desigualdade atual deriva de imperfeições do mercado. Muitas delas foram criadas pela ação governamental ou podem ser removidas por esta. É perfeitamente válido ajustar as regras do jogo para eliminar tais fontes de desigualdade. Por exemplo, privilégios especiais de monopólios concedidos pelo governo, tarifas e outras medidas legais beneficiando grupos particulares constituem uma fonte de desigualdade. O liberal aprovaria a remoção de tais medidas. A extensão e ampliação das oportunidades educacionais é um dos fatores mais importantes para a redução da desi-

Este ponto é tão importante que me parece conveniente fornecer os números e o cálculo. O último í.;!•" para o qual temos números disponíveis por ocasião da confecção deste livro é o de 1959 em Síatis-jfcs of Income for 1959, do U. S. Internai Revenue Service. Para o ano: Renda tributável acumulada "s "presentada nas:

Declarações de renda individuais	\$ 166 540 milhões
Imposto de renda antes do crédito de imposto	39 092 milhões
Imposto de renda após crédito de imposto	38 645 milhões
imposto com a taxa uniforme de 23,5% sobre a renda tributável acumulada teria	

produzido ") x \$166 540 milhões = \$39 137 milhões.

o mesmo crédito de imposto, o resultado final teria sido praticamente o mesmo que o atual.

qualidade. Medidas desse tipo têm a vantagem operacional de atacar as fontes da desigualdade - em vez de simplesmente aliviar os sintomas.

A distribuição da renda é uma das áreas em que o governo tem causado maior número de males - que não consegue eliminar mais tarde com outro conjunto de medidas. É outro exemplo da justificação da intervenção do governo em termos de alegadas deficiências do sistema de empresa privada, quando, na verdade, a maioria dos fenómenos que os defensores de um governo mais forte criticam são, eles próprios, criação dos governos, fortes ou fracos.

CAPÍTULO XI

Medidas para o Bem-Estar Social

Os sentimentos humanitários e igualitários que ajudaram a produzir o imposto de renda gradual também produziram um conjunto de medidas destinadas a promover o "bem-estar" de grupos particulares. O mais importante conjunto de medidas nesta área está constituído pelo que se chamou impropriamente de "seguro social". Outras medidas desse tipo são o programa de habilitação, as leis de salário mínimo, os subsídios à agricultura, a assistência médica para grupos particulares, os programas especiais de ajuda etc.

Examinarei brevemente algumas, antes de mais nada, para indicar quão diferentes são seus verdadeiros efeitos dos que se supõem venham a produzir. Em seguida, examinarei mais longamente o componente mais amplo dos programas de seguro social, a aposentadoria e a pensão para os sobreviventes.

1. Programa de habitação. Uma das justificativas para este programa são os alegados efeitos laterais: os distritos de cortiços, principalmente, e outros tipos de habitação de qualidade inferior, em menor intensidade, impõem altos custos à comunidade sob a forma de proteção contra incêndios e proteção policial. Esse efeito lateral pode realmente existir. Mas, se realmente existisse, ele exigiria, em lugar de programas de habitação, a aplicação de taxas mais altas sobre o tipo de habitação que aumenta os custos sociais - o que tenderia a igualar custos privados e custos sociais.

A resposta imediata é que outras taxas incidiriam sobre as pessoas de renda baixa, o que seria indesejável. A resposta implica que o programa habitacional é proposto não na base de efeitos laterais, mas como um meio de ajudar as pessoas de renda baixa. Se é este o caso, por que subvencionar a habitação em particular?

Se os fundos devem ser usados para ajudar os pobres, não seriam eles usados de modo mais efetivo, se distribuídos sob a forma de dinheiro em vez de artigos? Com certeza, as famílias benefi-

ciadas prefeririam receber determinada soma em dinheiro vivo, e não em forma de casa. As pessoas envolvidas poderiam gastar o dinheiro em habitação, se assim desejassem. Logo, não ficariam em situação pior se recebessem dinheiro. Se considerassem outras necessidades mais importantes, também estariam em melhor situação. O subsídio em dinheiro resolveria o problema dos efeitos laterais do mesmo modo que o programa de habitação, pois se não fosse gasto para a compra de casas, poderia ser usado para o pagamento de taxas extras, justificadas pelos efeitos laterais.

Os programas de habitação não podem, portanto, ser justificados em termos de efeitos laterais ou de ajuda às famílias pobres. Só podem ser justificados em termos de paternalismo - as famílias que devem ser ajudadas "precisam" de casas mais do que de outras coisas, mas elas próprias não concordariam com isso ou gastariam o dinheiro de outra forma. O liberal está inclinado a rejeitar este argumento para o caso de adultos responsáveis. Mas não pode rejeitá-lo completamente devido ao modo indireto pelo qual afeta as crianças: isto é, os pais negligenciarão o bem-estar de seus filhos que "precisam" de melhor habitação. O liberal, porém, exigirá certamente maior evidência do que a

fornecida usualmente, antes de aceitar essa argumentação final como justificativa para as grandes despesas em programas de habitação.

Muito se poderia dizer em termos abstratos, antes da experiência prática com o programa habitacional. Agora que já temos a experiência, podemos dizer ainda mais. Na prática, os programas de habitação acabaram por ter efeitos muito diferentes dos planejados.

Em vez de melhorar as condições de habitação dos pobres, como seus proponentes esperavam, o programa de habitação fez justamente o contrário. O número de unidades habitacionais destruídas no processo de construção dos projetos públicos de habitação foi muito maior do que o número de novas unidades habitacionais construídas. Mas os programas de habitação, como tais, nada fizeram para reduzir o número de pessoas a serem abrigadas. O efeito dos programas, portanto, foi o de aumentar o número de pessoas por unidade habitacional. Algumas famílias provavelmente estarão mais bem abrigadas do que estariam em outras circunstâncias - as que tiveram bastante sorte para conseguir uma vaga nas unidades públicas construídas. Mas isto só piorou o problema para todos os demais, pois a densidade média em conjunto aumentou.

De fato, a empresa privada contrabalançou alguns dos efeitos negativos do programa oficial de habitação, pela conversão dos conjuntos já existentes e pela construção de novos conjuntos para as pessoas diretamente deslocadas ou, de modo mais geral, para as deslocadas em virtude de uma ou duas remoções provocadas pelos próprios projetos públicos de construção. Entretanto, esses recursos privados estariam disponíveis mesmo na ausência dos programas públicos de habitação.

Por que o programa de habitação teve tal efeito? Pela mesma razão ge-

ral que enfatizamos tantas vezes. O interesse geral que motivou inúmeras pessoas a aprovar a instituição do programa de habitação é difuso e transitório. Uma vez adotado o programa, a tendência é acabar dominado pelos interesses especiais aos quais possa servir. Neste caso, os interesses especiais eram os de grupos locais interessados em ter determinadas áreas liberadas quer por terem propriedades em tais lugares, quer porque certos conjuntos de habitação estavam ameaçando distritos comerciais locais ou centrais. O programa de habitação serviu como um meio conveniente de realizar seus objetivos, que exigiam mais destruição do que construção. Assim mesmo, os problemas de habitação parecem ainda estar presentes com igual intensidade, a julgar pela crescente pressão para que os fundos federais sejam utilizados nessa área.

Outro benefício que seus proponentes esperavam obter era a diminuição da delinqüência juvenil, pelo melhoramento das condições habitacionais. Aqui também,

o programa teve, em muitos casos, o efeito contrário. inteiramente desligado do fato de ter falhado no objetivo de melhorar as condições médias de habitação. As limitações de renda impostas para a ocupação de unidades habitacionais públicas com aluguéis subvencionados levaram a uma densidade maior de famílias "rompidas" - em particular mães divorciadas ou viúvas com filhos. Os filhos de famílias desfeitas têm maior probabilidade de se tornarem "crianças-problema" e uma grande concentração dessas crianças pode aumentar a delinqüência juvenil. Um outro exemplo é o efeito adverso do programa de habitação sobre as escolas da comunidade. Embora uma escola possa absorver certo número de "crianças-problema", é difícil absorver um número muito grande. E, no entanto, em alguns casos, famílias desfeitas constituem um terço ou mais do total de famílias num projeto habitacional público; e a maioria das crianças das escolas vem do projeto habitacional. Se essas famílias tivessem sido assistidas por meio de doações de dinheiro, elas estariam distribuídas de modo mais conveniente por toda a comunidade.

2. Leis de salário mínimo. As leis de salário mínimo representam claramente uma medida cujos efeitos foram precisamente o contrário dos objetivados pelos homens de boa vontade que a apoiaram. Inúmeros proponentes das leis de salário mínimo deploram, de modo muito apropriado, salários extremamente baixos, considerando-os um sinal de pobreza, e esperam, por meio da condenação legal de salários abaixo de determinado nível, reduzir a pobreza. De fato, até onde as leis de salário mínimo têm realmente algum efeito, este foi o de aumentar

claramente a pobreza. O Estado pode legislar um nível de salário mínimo. Mas, dificilmente, pode levar os empregadores a contratar por esse mínimo os que estavam empregados anteriormente com salários mais baixos. Não é, evidentemente, do interesse dos empregadores fazê-lo. O efeito do salário mínimo é, portanto, o de tornar o desemprego maior do que seria em outras circunstâncias. Até on-

lê baixos níveis de salário são de fato sinal de pobreza, as pessoas que ficam desempregadas são precisamente aquelas que menos podem perder a renda que recebiam até então, por menor que parecesse às pessoas que voaram as leis do salário mínimo.

Sob determinado aspecto, esse caso parece-me muito com o do pro-rama de habitação. Nos dois, as pessoas ajudadas estão visíveis - as pessoas cuja renda é aumentada e as pessoas que ocupam as unidades construídas. As pessoas prejudicadas são anônimas e seus problemas não ficam claramente relacionados com as causas - as pessoas que passam para o grupo dos desempregados ou, mais provavelmente, não encontram emprego em nenhuma atividade devido à existência do salário mínimo e são levadas para atividades ainda menos remuneradas ou às listas de auxílio a necessitados; as pessoas levadas a se apertar ainda mais nos cortiços em desenvolvimento parecem constituir mais um sinal da necessidade de habitação do que a consequência dos programas de habitação.

Uma boa parte do apoio a leis de salário mínimo não vem de homens desinteressados, de boa vontade, mas de grupos interessados. Por exemplo, os sindicatos e firmas do Norte ameaçadas pela competição sulista apoiaram as leis de salário mínimo para reduzir a concorrência do Sul,

3. O apoio a preços de produtos agrícolas. Os subsídios à agricultura são outro exemplo. Se é o que pode ser justificado por motivos não políticos (as zonas rurais estão fortemente representadas no Congresso), tal apoio está relacionado com a crença de que os fazendeiros têm rendas baixas. Mesmo que se aceite isso como fato, o apoio aos preços dos produtos agrícolas não realiza o objetivo considerado de auxiliar os fazendeiros que precisam de ajuda. Em primeiro lugar, os benefícios, se é que existem, são inversos em relação às necessidades, pois aparecem em proporção ao volume vendido no mercado. O fazendeiro pobre não só vende menos no mercado que o fazendeiro mais rico; além disso, ele obtém uma parte dos seus impostos dos produtos cultivados para seu próprio uso, e não recebe os benefícios do apoio. Em segundo lugar, os benefícios, se é que há alguns, auferidos pelos fazendeiros, em consequência do programa de apoio, são bem menores do que a quantia total gasta. Isso fica particularmente claro no caso da importância paga para armazenagem e custos similares que não vão para o fazendeiro - de fato, os fornecedores das facilidades de armazenagem poderão muito bem ser os verdadeiros beneficiados em todo o processo. Isso vale igualmente para as quantias gastas na compra de produtos agrícolas. O fazendeiro é, assim, induzido a gastar mais em fertilizantes, sementes, maquinaria etc. Quando muito, apenas o excedente é acrescentado à sua renda. E, finalmente, mesmo esse resíduo superestima as vantagens, pois o efeito do programa tem sido manter mais pessoas nas fazendas - mais do que ficariam lá em outras circunstâncias. Só o excedente.

se existir algum, do que podem ganhar nas fazendas sobre o que poderiam ganhar fora delas é um benefício líquido para os fazendeiros. O principal efeito do programa de compras foi simplesmente tornar maior a produção das fazendas - e não o de aumentar a renda por fazendeiro.

Alguns custos do programa de compras dos produtos agrícolas são tão óbvios e conhecidos que não precisam mais do que de simples menção: o consumidor pagou duas vezes, uma em taxas para o pagamento de benefícios às fazendas e outra nos preços mais altos por alimento; o fazendeiro ficou esmagado por restrições onerosas e controle central detalhado; a nação ficou esmagada por uma burocracia cada vez maior. Há, contudo, um conjunto de custos que é bem menos conhecido. O programa para as fazendas tem sido um obstáculo importante para a política exterior. A fim de manter o preço doméstico mais alto do que o mundial, foi necessário impor cotas sobre a importação de diversos itens. Mudanças extravagantes em nossa política tiveram efeitos negativos em outros países. O preço alto para o algodão levou outros países a desenvolver a produção algodoeira. Quando nossos preços altos levaram a uma estocagem inconveniente de algodão, passamos a vender para o exterior a preços baixos, impondo assim pesadas perdas aos produtos que haviam expandido a produção devido às nossas

medidas anteriores. A lista de casos semelhantes pode ser multiplicada.

Velhice e seguro para os sobreviventes

O programa de "seguro social" é uma dessas coisas em que a tirania do status quo está começando a exercer a sua mágica. A despeito da controvérsia que envolveu sua instituição, passou a ser tomado como fato consumado - e de tal forma que sua desejabilidade é muito dificilmente questionada nos dias que correm. No entanto, é uma invasão em larga escala da vida pessoal de enorme fração da nação, sem - até onde posso julgar - qualquer justificacão realmente persuasiva, não só em termos de princípios liberais, mas em termos de quaisquer outros. Proponho que se examine sua fase mais importante, a que envolve o pagamento a pessoas idosas.

Em termos operacionais, o programa conhecido como seguro para a velhice e sobreviventes consiste em uma taxa especial imposta sobre a folha de pagamento mais o pagamento a pessoas, que alcançaram uma certa idade, de certas importâncias determinadas pela idade em que os pagamentos se iniciaram, a situação da família e a situação anterior de salários.

Em termos analíticos, o programa consiste em três elementos distintos:

1. A exigência de que um grande número de pessoas realizem a compra de anuidades específicas, isto é. garantias compulsórias para a velhice.
2. A exigência de que a anuidade seja comprada do governo, isto é. nacionalização da garantia dessas anuidades.
3. Um plano para redistribuição da renda, uma vez que o valor das anuidades às quais as pessoas têm direito quando entram no sistema não são iguais às taxas que pagarão.

Evidentemente, não é necessário que esses elementos apareçam combinados. Cada pessoa poderia ser solicitada a pagar sua própria anuidade: deveria ser permitido aos indivíduos comprar uma anuidade de firmas privadas; no entanto, cada um poderia ser solicitado a comprar anuidades específicas. Também o governo poderia participar do negócio de vender anuidades, sem obrigar os indivíduos a comprar anuidades específicas, mas providenciando que o negócio se tornasse auto-suficiente.

E, evidentemente, o governo pode e de fato faz a redistribuição sem recorrer aos dispositivos das anuidades.

Consideremos, portanto, cada um desses elementos separadamente para ver até onde pode ser justificado - se é que pode. Creio que a análise será facilitada se os considerarmos em ordem inversa à da apresentação.

1. Redistribuição da renda. O atual programa envolve dois tipos principais de redistribuição: de alguns beneficiados do programa pára outros; do pagador de impostos em geral para os beneficiados do programa.

O primeiro tipo de redistribuição refere-se aos que entraram para o programa muito jovens e aos que entraram em idade avançada. Os últimos estão recebendo, e receberão por algum tempo, uma quantidade de benefícios superior ao que as taxas que pagaram poderiam comprar. De acordo com as taxas e programas atuais, de outro lado, os que entraram para o sistema ainda muito jovens receberão evidentemente menos.

Não vejo de que forma - em termos liberais ou em quaisquer outros termos - esta redistribuição específica possa ser definida. O subsídio aos beneficiados é independente de sua pobreza ou riqueza; o homem de recursos o recebe do mesmo modo que o indigente. A taxa que paga os subsídios é uma taxa uniforme sobre os ordenados até determinado máximo. E essa taxa representa uma fração maior das baixas rendas que das altas. Que justificativa pode existir para taxar o jovem para subvencionar o velho. independentemente da situação econômica deste último; para impor uma percentagem mais alta de taxa. para este propósito, sobre as rendas baixas do que sobre as altas; ou. ainda, para aumentar a renda, estabelecer que o pagamento seja feito por taxação da folha de pagamento?

O segundo tipo de redistribuição tem origem no fato de o sistema não ser provavelmente autofinanciável. Durante o período em que inúmeros indivíduos estavam cobertos e pagando taxas e poucos se qualificavam para o recebimento de benefícios, o sistema parecia ser autofinanciável e até

mesmo apresentar um excedente. Mas essa aparência dependia de se negligenciar as obrigações que se acumulavam com respeito às pessoas que pagavam as taxas. Não se sabe se as taxas pagas são suficientes para financiarem as obrigações acumuladas. Muitos especialistas afirmam que, mesmo em termos de dinheiro, uma subvenção virá a ser necessária. E tal subsídio foi geralmente necessário para sistemas semelhantes em outros países. Trata-se no caso, de um assunto altamente técnico que não podemos examinar aqui — e, aliás, não é necessário fazê-lo — sobre o qual existem diferenças válidas de opinião.

Para nossos propósitos, é bastante levantar a seguinte questão hipotética: será possível justificar uma subvenção do pagador geral de impostos. torná-la necessária? Não vejo razões pelas quais se possa justificar tal subsídio. Podemos desejar ajudar as pessoas pobres. Há alguma justificativa para ajudar as pessoas — quer elas sejam pobres ou não — porque acontece que têm certa idade? Não é esta uma redistribuição inteiramente arbitrária?

A única razão que encontrei para justificar a redistribuição envolvido neste programa é a que considero completamente imoral, a despeito de sua ampla utilização. Trata-se da afirmação de que a redistribuição em si ajuda em geral mais às pessoas de renda baixa do que às de renda alta apesar do elemento de arbitrariedade envolvido; que seria melhor fazer esta redistribuição de modo mais eficiente; mas que a comunidade não votaria pela redistribuição diretamente embora vote nela como parte do pacote de seguro social. Em essência, o que esta argumentação diz é que a comunidade pode ser enganada e levada a votar uma medida com a qual não concorda, por meio da apresentação da medida sob vestes falsas. Não preciso dizer que as pessoas que raciocinam assim são as que condenam de modo mais apaixonado os "enganos" da propaganda comercial!

2. Nacionalização do sistema de anuidade. Suponhamos que evitemos: a redistribuição exigindo que cada pessoa pague pela anuidade que recebe, no sentido, evidentemente, de que o prêmio seja suficiente para cobrir o valor atual da anuidade, após terem sido considerados a mortalidade e os juros envolvidos. Que justificativa existiria, então, para exigir que com pré tal anuidade de uma entidade governamental? Se se deve realizar um; redistribuição, então deve ser usado o poder de taxação do governo. Mas

Outro exemplo atual do mesmo tipo de argumento está representado nas propostas para subsídios federais às escolas (falsamente denominados de "auxílio à educação"! Uma boa razão para usar fundos federais na suplementação de despesas escolares nos estados de renda mais baixa consiste no fato de que as crianças educadas podem migrar para outros estados. Não há razão, contudo, para impor taxa a todos os estados e conceder ajuda federal a todos os estados. No entanto, todas as leis passadas no Congresso não levam em conta estes aspectos. Alguns proponentes destas leis mesmo reconhecendo que somente podem ser justificados os subsídios a determinados estados, defendem sua posição, dizendo que uma lei que estabeleça subsídios só para estes estados não pode ser aprovada, e que o único meio de obter subsídios substanciais para os estados mais pobres seria incluí-los numa lei fornecendo subsídios a todos.

se a redistribuição não deve ser parte do programa e, como acabamos de ver, é difícil encontrar uma boa razão para que seja, por que não permitir aos indivíduos que assim o desejarem comprar suas anuidades de empresas privadas? Uma boa analogia pode ser encontrada nas leis que requerem compra compulsória de seguros para automóvel. Até onde vai meu conhecimento, nenhum estado que tenha essa lei também tem uma companhia estadual de seguros e muito menos obriga os proprietários de automóveis a comprar seus seguros em agências governamentais.

As possíveis economias de escala não constituem argumentos suficientes para a nacionalização do sistema de anuidade. Se elas existirem, e o Governo estabelecer uma entidade para vender contratos de anuidades, ele seria capaz de oferecê-los a um custo mais acessível que os competidores, em virtude da sua grandeza. Nesse caso, não haveria coerção. E se ele não puder oferecer essas vantagens, então aludidas economias de escala não existem ou não são suficientes para suplantarem outros aspectos antieconômicos dessa operação governamental.

Uma possível vantagem da nacionalização consiste em facilitar o cumprimento da obrigatoriedade da compra compulsória das anuidades. Entretanto, esta parece uma vantagem trivial. Seria fácil estabelecer dispositivos administrativos alternativos, como, por exemplo, exigir que os indivíduos incluam uma cópia do recibo do pagamento do prêmio em sua declaração de imposto de renda; ou instruir os empregadores para que confirmem o pagamento feito. O problema administrativo seria, certamente, menor comparado com o imposto pela organização ora existente.

Os custos da nacionalização parecem ser bem superiores a essa pequena vantagem. Aqui, como em outros casos, a liberdade individual para escolher e a competição das empresas privadas por clientes dariam lugar ao aprimoramento dos tipos de contrato disponíveis e ao desenvolvimento da variedade e da diversidade para satisfazerem às necessidades individuais. No nível político, há a vantagem óbvia de se evitar a expansão da atividade governamental e da ameaça indireta à liberdade individual que tais expansões representam.

Alguns custos políticos menos óbvios surgem das características do atual programa. As questões envolvidas tornam-se muito técnicas e complexas. O leigo é quase sempre incompetente para julgá-las. A nacionalização significa que o grupo de "especialistas" se torna empregado do sistema nacionalizado, ou então os acadêmicos ficam estreitamente ligados a ele. Inevitavelmente, passam a favorecer sua expansão - e isto não por interesse próprio, apresso-me a dizê-lo, mas porque operam num quadro de referência em que têm como certa a administração governamental e só estão familiarizados com suas técnicas. A única exceção existente nos Estados Unidos até agora são as companhias de seguro privadas envolvidas em tais ati-vidades.

O controle efetivo do Congresso sobre as operações de tais agências

como, por exemplo, a Social Security Administration torna-se essencialmente impossível em vista do caráter técnico de suas tarefas e de sua concentração quase monopolista de especialistas. Tornam-se elas entidades autogovernadas, cujas propostas são aprovadas em caráter geral pelo Congresso. Os homens competentes e ambiciosos que fazem carreira nelas estão naturalmente ansiosos por expandir os objetivos de suas agências e é extremamente difícil impedi-los de fazê-los. Se os especialistas dizem "sim", quem terá a competência para dizer "não"? Assistimos, portanto, à adesão ao sistema de seguro social por parte de uma fração cada vez maior da população e, agora, que há poucas possibilidades nessa direção, estamos assistindo a um movimento em direção a novos programas, como o de assistência

médica.

Concluo, pois, que os argumentos contra a nacionalização do processo de venda das anuidades são bastante fortes, não só em termos dos princípios liberais mas também em termos dos valores expressos pelos proponentes das medidas em questão. Se realmente acreditam que o governo está em condições de oferecer tais serviços em nível superior em comparação com o mercado, deveriam ser favoráveis à participação de empresas privadas em competição com as do Estado. Se estiverem certos, as empresas do governo progredirão. Se estiverem errados, o bem-estar do povo será mais bem atendido pelo fato de existir a alternativa privada. Somente o socialista doutrinário ou que acredita no poder centralizado como tal pode, até onde me cabe julgar, tomar o partido da nacionalização de tais empreendimentos.

3. Compra compulsória das anuidades. Após ter esclarecido as questões acima, estamos agora em condições de encarar o ponto central: a obrigação da compra das anuidades para a proteção à velhice.

Uma justificação possível para essa obrigatoriedade é de fundo paternalista. As pessoas poderiam, se quisessem, fazer individualmente o que a lei as obriga a fazer como grupo. Mas, individualmente, são imprevidentes e incapazes. "Nós" sabemos melhor do que "elas" o que lhes é conveniente; não podemos persuadir cada uma em separado, mas podemos persuadir 51% ou mais para que obriguem todas a fazer o que é melhor para elas. Esse paternalismo se dirige a pessoas responsáveis e não tem, portanto, nem mesmo a desculpa de estar tratando com crianças ou com insanos.

Essa posição è lógica. Um paternalista convicto que a defende não poder ser dissuadido dela pela demonstração de que comete um erro de lógica. Ele está em posição contrária em termos de princípios: não se trata de um companheiro bem intencionado que toma um caminho errado. Ele acredita basicamente em ditadura - benevolente e talvez até mesmo majoritária -, mas ditadura do mesmo modo.

Aqueles, dentre nós, que acreditam em liberdade devem crer também na liberdade dos indivíduos de cometer seus próprios erros. Se um homem

prefere, conscientemente, viver o dia de hoje, usar seus recursos para se divertir, escolhendo deliberadamente uma velhice de privações, com que direito podemos impedi-lo de agir assim? Podemos argumentar com ele, tentar persuadi-lo de que está errado. Mas podemos usar a coerção para impedi-lo de fazer o que deseja fazer? Não existirá a possibilidade de que esteja ele certo, e nós errados? A humildade é a virtude que distingue o indivíduo que acredita na liberdade; arrogância é a que distingue o paternalista.

Poucas pessoas são inteiramente paternalistas. Trata-se de posição muito pouco atraente quando examinada à luz do dia. Entretanto, o argumento paternalista desempenhou papel tão grande em medidas como o seguro social que é conveniente torná-lo explícito.

Uma justificação possível, em termos liberais, para a compra compulsória das anuidades baseia-se no fato de que o imprevidente não só sofrerá as consequências de suas próprias ações como também imporá prejuízos e custos a outros. Não seremos capazes de permitir que um ancião indigente sofra necessidades. Acabaremos dando-lhe assistência por meio da caridade privada ou pública. Portanto, o homem que não garantir sua velhice tor-nar-se-á um peso em termos sociais. Obrigá-lo a comprar uma anuidade fica justificado não pelo seu próprio bem mas pelo bem de todos nós. '

O peso desse argumento depende dos fatos. Se 90% da população se tornasse problema social na idade de 65 anos na ausência da compra compulsória das anuidades, o argumento teria muito peso. Se somente 1% se tornasse, não teria nenhum. Por que restringir a liberdade de 99% a fim de evitar os custos que seriam impostos pêlos que compõem o restante 1%.

A crença de que grande fração da comunidade se tornaria um peso social se não fosse obrigada a comprar as anuidades deve sua viabilidade, na época em que o programa foi estabelecido, à Grande Depressão. Anualmente, de 1931 a 1940, mais de um sétimo da força de trabalho estava desempregada. E o desemprego era proporcionalmente maior entre os mais velhos. Mas tratou-se de experiência sem precedentes e que não se repetiu desde então. O problema não surgiu porque as pessoas eram imprevidentes e não foram capazes de garantir a própria velhice. Tratou-se de uma consequência, como já vimos, da incapacidade do governo. O programa é uma cura, se é que pode ser assim considerado, para uma moléstia muito diferente - e da qual não tínhamos tido nenhuma experiência.

Os desempregados de 1930 criaram, realmente, um sério problema: tratava-se de grande número de pessoas que se tornaram um peso social. Mas a velhice não era, de modo algum, o problema mais sério. Inúmeras pessoas em idade produtiva faziam parte das listas de assistência aos desempregados. E o desenvolvimento do plano - até hoje mais de dezesseis milhões de pessoas recebem benefícios - não impediu o aumento crescente do número de pessoas que recebem assistência pública.

Os arranjos privados para a assistência à velhice mudaram muito ao longo do tempo. Os filhos eram, até pouco tempo, o meio principal pelo

, as pessoas garantiam sua própria velhice. À medida que a comunidade se tornou mais opulenta, os costumes mudaram. As responsabilidades

estas sobre os filhos para assistência aos pais na velhice diminuíram cada vez mais, e cada vez mais as pessoas se preocupam em garantir sua própria velhice sob

a forma de poupança, propriedades ou comprando o direito a pensões. Mais recentemente, o desenvolvimento de planos de aposentadoria além do programa oficial sofreu aceleração. Alguns estudiosos do assunto acham que a continuação de tal tendência revela uma sociedade em que boa parte utilizará ao máximo seus anos produtivos para se assegurar na velhice, padrão de vida mais alto do que o

usufruído nos anos de mocidade. Alguns poderão considerá-la uma tendência perversa, mas, se re-flete os gostos da comunidade - que seja assim.

A compra compulsória de anuidade impôs, portanto, pesados custos para a obtenção de pequenos ganhos. Privou a nós todos do controle sobre parte apreciável de nossa renda, obrigando-nos a usá-la para propósito determinado, a compra de uma anuidade de aposentadoria, de modo particular _ e numa agência do governo. Inibiu a competição na venda das anuidades e no desenvolvimento de planos de aposentadoria. Deu origem a extensa burocracia, que mostra tendência a se expandir e a invadir outras áreas de nossa vida privada. E tudo isso para evitar que algumas poucas pessoas pudessem tornar-se um problema social.

CAPÍTULO XII

Problema da Pobreza

O extraordinário crescimento econômico dos países ocidentais nos dois últimos séculos e a ampla distribuição dos benefícios da empresa privada reduziram enormemente a extensão da pobreza, em qualquer sentido absoluto, nos países capitalistas do Ocidente. Mas pobreza é, em parte, uma questão relativa, pois mesmo nesses países há muitas pessoas vivendo em condições que nós todos denominamos pobreza.

Um recurso - e, sob muitos aspectos, o mais desejável - é a caridade privada. É interessante notar que no auge da sociedade do laissez-faire na segunda metade do século XIX, na Inglaterra e Estados Unidos, houve extraordinária proliferação de organizações e instituições privadas de caridade. Um dos custos mais importantes da extensão das atividades do Governo nessas áreas foi o declínio correspondente das atividades privadas de caridade.

Pode-se levantar a observação de que a caridade privada é insuficiente porque seus benefícios se estendem a pessoas não envolvidas - mais uma vez, um efeito lateral. Fico angustiado com o espetáculo da pobreza, e sou beneficiado com o alívio de tal situação. Mas sou igualmente beneficiado, quer seja eu quer seja outra pessoa que contribua para tal alívio. Portanto, os benefícios da caridade de outras pessoas estendem-se a mim. Colocando a questão de outra forma, nós todos estamos dispostos a contribuir para minorar a pobreza, desde que todos os outros também contribuam. Podemos não estar dispostos a contribuir com a mesma importância, se não tivermos certeza disso. Em pequenas comunidades, a pressão pública pode ser suficiente para estabelecer tal garantia, mesmo no caso da caridade privada. Nas grandes comunidades impessoais, que estão cada vez mais dominando nossa sociedade, é muito mais difícil fazer isso.

Suponha que alguém aceite, como eu aceito, esta linha de raciocínio como capaz de justificar a ação governamental para aliviar a miséria e colo-

car, como é a intenção, um andar a mais no padrão de vida de cada pessoa da comunidade. Ainda permanecem as questões: quanto e como. Não vejo nenhum modo de decidir "quanto", a não ser em termos do volume de taxas que nós - e, com isso, quero dizer a maioria - estaremos dispostos a aceitar para tais propósitos. A questão "como" deixa muito terreno para especulações.

Duas coisas parecem claras. Primeiro, se o objetivo é mitigar a pobreza, deveríamos ter um programa destinado a ajudar o pobre. Há muitas razões para justificar a ajuda ao pobre que acontece ser um fazendeiro - não porque é fazendeiro, mas porque é pobre. O programa, portanto, deve ser estabelecido para ajudar as pessoas como pessoas - não como membros de uma certa ocupação ou de um certo grupo de idade ou de um certo grupo de nível de salário ou de organizações trabalhistas ou industriais. É este o erro básico dos programas para as fazendas, dos benefícios gerais para a velhice, das leis do salário mínimo, das tarifas, do licenciamento para profissões, e assim por diante. Segundo, o programa deveria, tanto quanto possível, uma vez que opera através do mercado, não distorcer o mercado nem impedir seu funcionamento. É este o erro dos preços subsidiados do salário mínimo, das tarifas e de outras tantas medidas. ,

O procedimento mais recomendável em bases puramente mecânicas seria o imposto de renda negativo. Temos atualmente uma isenção de 600 dólares por pessoa em termos de imposto de renda federal (mais um mínimo de 10% de dedução uniforme). Se um

indivíduo receber renda de 100 dólares em excesso, após o cálculo da isenção e da dedução, pagará certo imposto. De acordo com nossa proposta, se a renda for menos 100 dólares. isto é, 100 dólares abaixo da isenção mais a dedução, terá que pagar um imposto negativo, isto é, receber subsídio. Se a taxa do subsídio for, digamos, 50%, receberá 50 dólares. Se não tiver nenhuma renda e, para efeitos de simplicidade, nenhuma dedução, e a taxa for constante, receberá 300 dólares. Poderá receber mais do que isso, se tiver deduções, por exemplo, por despesas médicas, de modo que sua renda menos as deduções já seja negativa mesmo antes da subtração da isenção. As porcentagens do subsídio poderiam, evidentemente, ser graduadas da mesma forma que as do imposto de renda. Deste modo, seria possível estabelecer um nível abaixo do qual nenhuma renda se poderia situar. Neste exemplo, 300 dólares por pessoa. O nível preciso dependeria de quanto a comunidade estivesse disposta a permitir.

As vantagens de tal prática são claras. O programa está especificamente dirigido para o problema da pobreza. Fornece uma ajuda sob a forma mais útil para o indivíduo, isto é, dinheiro. É de ordem geral e pode substituir o grande conjunto de medidas atualmente existentes. Explicita o custo que impõe à sociedade. Opera fora do mercado. Como qualquer outra medida para mitigar a pobreza, reduz o incentivo para que os ajudados se ajudem a si próprios, mas não o elimina inteiramente, como o faria um siste-

ma de suplementação das rendas até um mínimo estabelecido. Um dólar extra ganho significa sempre mais dinheiro disponível para gastar.

Sem dúvida, haveria problemas de administração, mas estes parecem uma pequena desvantagem - se é que constituem uma desvantagem. O sistema encaixar-se-ia diretamente em nossa atual sistemática de imposto de renda e poderia ser administrado em conjunto com este último. O sistema de imposto atual cobre o grosso dos recipientes da renda, e a necessidade de cobrir todos teria, como produto secundário, o melhoramento da operação do atual imposto de renda. Mais importante, se posto em vigor como substituto para o atual conjunto desordenado de medidas destinadas ao mesmo fim, a carga administrativa total seria, sem dúvida, diminuída.

Alguns cálculos breves sugerem também que este sistema seria bem menos caro, em termos de dinheiro - para não falar do grau de intervenção governamental envolvido -, com a atual coleção de medidas sociais. Visualizados de outro ponto, esses cálculos mostram como são inadequadas as medidas atuais, julgadas como medidas para ajudar os pobres.

Em 1961, tivemos o total de cerca de 33 bilhões de dólares de pagamento por parte do Governo (federal, estadual e local) para fins de bem-es-tar social: seguro para a velhice, pagamentos de seguro social, ajuda a crianças dependentes, assistência geral, programas de apoio a preços de produtos agrícolas, programas habitacionais etc.1 Excluí desses cálculos os benefícios para veteranos. Também não considere os custos diretos e indiretos de medidas como as leis de salário mínimo, tarifas, licenciamento profissional, e assim por diante, ou os custos de atividades de saúde pública, despesas locais e estaduais em hospitais, instituições para doentes mentais etc.

Se considerarmos 57 milhões de unidades consumidoras nos Estados Unidos, as despesas de 1961, no valor de 33 bilhões de dólares, teriam financiado doações em dinheiro de aproximadamente 6 mil dólares por unidade consumidora para os 10% com rendas mais baixas. Tais doações poderiam ter elevado suas rendas acima da média de todas as unidades nos Estados Unidos. Alternativamente, tais despesas teriam financiado doações de mais ou menos 3 mil dólares por unidade consumidora para os 20% com renda mais baixa. Mesmo que fôssemos tão longe até o ponto de considerar a fração de 1/3 da população - a qual os proponentes do New Deal apontavam como vivendo em condições de subalimentação, submora-dia etc. -, as despesas de 1961 teriam financiado doações de aproximadamente 2 000 dólares por unidade consumidora, praticamente a soma que.

Este total é igual aos pagamentos de transferência do Governo (31.1 bilhões de dólares) menos os benefícios aos veteranos (4.8 bilhões de dólares), ambos da conta de renda nacional do Departamento de Comércio. mais as despesas federais com o programa para a agricultura (5.5 bilhões de dólares), mais as despesas

federais do programa de habitação e outras ajudas à habitação (0.5 bilhão de dólares), ambos para o ano terminando em 30 de junho de 1961. extraídos das contas do Tesouro, mais um adicional de 0,7 bilhão para arredondamento e para cobrir os custos administrativos dos programas federais. omitidos os programas estaduais e locais, e itens diversos. Minha opinião é de que a importância total representa estimativa bem inferior à realidade.

após consideradas as diferenças no nível dos preços, constituía a renda que separava a fração de um terço mais baixa da fração de dois terços mais alta, em meados de 1930. Atualmente, menos de um oitavo das unidades consumidoras tem renda - ajustada para as mudanças no nível dos preços - tão baixa quanto a da fração de um terço mais baixa em meados de 1930.

E evidente que todos esses programas são bem mais extravagantes do que se poderia justificar em termos de "alívio da pobreza", mesmo a partir de uma interpretação muito generosa desta expressão. Um programa que suplementasse as rendas dos 20% das unidades consumidoras de renda mais baixa de modo a elevá-las até o nível mais baixo do resto das unidades custaria menos da metade do que estamos gastando agora.

A principal desvantagem do imposto de renda negativo proposto acima são suas implicações políticas. Na realidade, a proposta estabelece um sistema em que serão pagos impostos por alguns para subvencionar outros. E esses outros presumivelmente têm o poder de voto. Há sempre o perigo de se estabelecer a seguinte situação: em vez de termos um arranjo em que a grande maioria vote impostos que incidam sobre ela própria a fim de ajudar uma minoria necessitada, poderemos vir a ter um em que uma maioria imponha impostos, para seu próprio benefício, a uma minoria contrariada. Pelo fato de esta proposta tornar um tal processo tão explícito. o perigo é talvez maior do que para outras medidas. Não vejo nenhuma solução para este problema - a não ser que confiemos na boa vontade e no autocontrole do eleitorado.

Escrevendo a respeito de um programa correspondente - o sistema de pensões para a velhice em vigor na Inglaterra - em 1914, disse Dicey:

"Certamente um indivíduo sensato e benevolente poderá perguntar-se se a Inglaterra como um todo virá a lucrar estabelecendo que o recebimento de um benefício - sob forma de pensão - não seja inconsistente com a conservação pelo beneficiado de seu direito de votar na eleição para membros do Parlamento".²

O veredito da experiência na Inglaterra sobre a questão levantada por Dicey pode ser considerado misto. A Inglaterra adotou o sufrágio universal sem desligar os que recebiam pensões ou qualquer outro tipo de ajuda, de seu direito ao voto. E houve enorme expansão na aplicação de impostos a alguns para beneficiar outros, a qual pode muito bem ser considerada como tendo retardado o crescimento da Inglaterra - e, assim, pode até mesmo não ter beneficiado a maioria dos que se viam na posição de recipientes finais. Mas essas medidas não destruíram, pelo menos até agora, as liberdades da Inglaterra ou seu sistema predominantemente capitalista. E.

mais importante ainda, tem havido alguns sinais de baixa da maré e do exercício do autocontrole por parte do eleitorado.

Liberalismo e igualitarismo

A essência da filosofia liberal é a crença na dignidade do indivíduo, em sua liberdade de usar ao máximo suas capacidades e oportunidades de acordo com suas próprias escolhas, sujeito somente à obrigação de não interferir com a liberdade de outros indivíduos fazerem o mesmo. Este ponto de vista implica a crença da igualdade dos homens num sentido; em sua desigualdade noutro. Todos os homens têm o mesmo direito à liberdade. Este é um direito importante e fundamental precisamente porque os homens são diferentes, pois um indivíduo quererá fazer com sua liberdade coisas diferentes das que são feitas por outros; e tal processo pode contribuir mais do que qualquer outro para a cultura geral da sociedade em que vivem muitos homens.

O liberal fará, portanto, uma distinção clara entre igualdade de direitos e igualdade de oportunidades, de um lado, e igualdade material ou igualdade de rendas, de outro. Pode considerar conveniente que uma sociedade livre tenda, de

fato, para uma igualdade material cada vez maior. Mas considerará esse fato como um produto secundário desejável de uma sociedade livre - mas não como sua justificativa principal. O liberal acolherá, de bom grado, medidas que promovam tanto a liberdade quanto a igualdade como, por exemplo, os meios para eliminar o poder monopolista e desenvolver as operações do mercado. Considerará a caridade privada destinada a ajudar os menos afortunados como um exemplo do uso apropriado da liberdade. E pode aprovar a ação estatal para mitigar a pobreza como um modo mais efetivo pelo qual o grosso da população pode realizar um objetivo comum. Dará sua aprovação, contudo, com certo desgosto, pois estará substituindo a ação voluntária pela ação compulsória.

Aquele que pensa em termos de igualdade acompanhará o liberal em todos estes casos. Mas pretenderá ir mais longe. Defenderá o direito de tirar de alguns para dar a outros, não como um meio efetivo pelo qual "alguns" poderão alcançar seu objetivo próprio, mas na base da necessidade da "justiça". Neste ponto, a igualdade entra imediatamente em conflito com a liberdade, sendo preciso, pois, escolher. Um indivíduo não pode ser igualitário, neste sentido, e liberal ao mesmo tempo.

2 DICEY, A. V. Law and Public Opinion in England. 2a Ed. Londres. Macmillan. 1914. p. XXXV.

CAPÍTULO XIII

Conclusão

Nos anos vinte e trinta, os intelectuais nos Estados Unidos estavam firmemente persuadidos de que o capitalismo era um sistema deficiente, que inibia o bem-estar econômico e, portanto, a liberdade; assim, a esperança para o futuro dependeria em grande parte do controle deliberado dos assuntos econômicos pelas autoridades políticas. A conversão dos intelectuais não foi obtida por meio do exemplo de alguma sociedade coletivista existente na ocasião, embora tenha sido indubitavelmente apressada pelo estabelecimento de uma sociedade comunista na Rússia e pelas esperanças a que deu origem. A conversão dos intelectuais foi alcançada por uma comparação entre o estado de coisas presente na ocasião, com todas as suas injustiças e defeitos, e o estado de coisas hipotético - o que deveria ser. O real foi comparado com o ideal.

Na ocasião, não era possível ir além disso. Na realidade, a humanidade já tinha passado por inúmeras experiências de controle centralizado, de minuciosa intervenção do Estado em assuntos econômicos. Mas tinha havido uma revolução na política, na ciência e na tecnologia. Com certeza, argumentava-se então, poderemos conseguir muito mais com uma estrutura política democrática, dispositivos modernos e nossa moderna ciência do que foi possível conseguir no passado.

As atitudes daquele tempo ainda estão presentes. Ainda há tendência de considerar desejável qualquer intervenção governamental bem como de atribuir todos os males ao mercado e de avaliar propostas novas de controle governamental em sua forma ideal - isto é, como poderiam funcionar se dirigidas por homens capazes e desinteressados, livres da pressão de grupos de interesses. Os proponentes do governo limitado e da empresa livre ainda estão na defensiva.

Sem dúvida, as condições mudaram. Temos agora algumas décadas experiência de intervenção governamental. Já não é mais preciso com-

parar o mercado como realmente opera e a intervenção governamental como poderia idealmente operar. Podemos comparar o real com o real.

Se fizermos isso, ficará claro que a diferença entre a operação real do mercado e sua operação ideal - embora realmente grande - não é nada em comparação com a diferença entre os efeitos reais da intervenção do governo e os efeitos pretendidos. Quem pode, hoje em dia, ver grandes esperanças para a liberdade e a dignidade do homem na tirania maciça e no despotismo que prevalecem na Rússia? Marx e Engels escreveram no Manifesto Comunista: "Os proletários nada têm a perder, a não ser suas correntes. Eles têm um mundo a ganhar." Quem pode hoje em dia considerar as correntes dos proletários na União Soviética mais suaves do que as dos proletários dos Estados Unidos, da Inglaterra, da França, da Alemanha

ou de qualquer outro país ocidental?

Examinemos de perto a situação em nosso país. Qual das grandes reformas das décadas passadas alcançou seu objetivo? As boas intenções de seus proponentes foram por acaso realizadas?

A regulamentação das estradas de ferro para proteger o consumidor tornou-se rapidamente um instrumento por meio do qual as estradas de ferro podem se proteger a si próprias da competição de novos rivais emergentes - às custas, naturalmente, do consumidor.

Um imposto de renda estabelecido inicialmente na base de taxas baixas e, mais tarde, utilizado como meio de redistribuição da renda em favor das classes mais baixas tornou-se simples fachada, cobrindo brechas e procedimentos especiais que tornam as taxas mais altas praticamente inúteis. Uma taxa uniforme de 23,5% sobre as rendas presentemente consideradas como tributáveis produziria o mesmo volume de arrecadação produzido pelo sistema atual de taxação graduada de 20 a 91%. Um imposto de renda destinado a reduzir a desigualdade e a promover a difusão da riqueza teve como resultado na prática o reinvestimento dos lucros das grandes companhias, favorecendo assim o crescimento de grandes empresas, inibindo as operações do mercado de capitais e desencorajando a implantação de novas empresas.

Reformas monetárias destinadas a promover a estabilidade na atividade econômica e nos preços exacerbaram a inflação durante e após a Primeira Guerra Mundial e provocaram em seguida um nível de instabilidade maior do que qualquer outro até então registrado em nossa economia. As autoridades monetárias estabelecidas por essas reformas tiveram a responsabilidade principal na conversão de uma séria contração econômica numa catástrofe como foi a Grande Depressão de 1929/1933. Um sistema estabelecido, em grande parte, para evitar o pânico no setor bancário produziu o pânico mais severo da história bancária americana.

Um programa para a agricultura destinado a ajudar fazendeiros pobres a sanar o que se classificou de distorções básicas na organização da agricultura tornou-se um escândalo nacional que malbaratou fundos públicos, dis-

torceu o uso de recursos, aplicou aos fazendeiros controles pesados e detalhados, interferiu seriamente com a política exterior dos Estados Unidos - e fez muito pouco para ajudar o fazendeiro pobre.

Um programa destinado a melhorar as condições de habitação dos pobres, reduzir a delinquência e contribuir para a remoção dos cortiços urbanos piorou as condições de habitação dos pobres, contribuiu para a delinquência juvenil e aumentou os problemas urbanos.

Em 1930, "trabalho" era sinónimo de "sindicatos de trabalhadores" para a comunidade intelectual. A fé na pureza e virtude dos sindicatos de trabalhadores era tão forte quanto a existente com relação ao lar e à maternidade. Extensa legislação foi posta em vigor para proteger os sindicatos e promover relações trabalhistas "justas". A força dos sindicatos cresceu. Por volta de 1950, "sindicato de trabalhadores" tornara-se quase um palavrão - não era mais sinónimo de "trabalho" nem podia mais ser considerado automaticamente uma expressão que significasse coisas boas.

As medidas de seguro social foram postas em prática para tornar o recebimento de assistência uma questão de direito e eliminar a necessidade de assistência direta. Milhões recebem hoje os benefícios do seguro social. No entanto, as listas de auxílio aumentam cada vez mais, bem como as importâncias gastas em assistência direta.

Esta apresentação pode ser facilmente alongada: o programa de compra de prata de 1930, os projetos públicos de energia, os programas de ajuda externa nos anos pós-guerra, os programas de redensolvimento urbano - estes e muitos outros tiveram resultados diferentes e, em geral, completamente opostos aos pretendidos.

Houve algumas exceções. As vias expressas, cortando o país em todas as direções, magníficas represas sobre grandes rios, a rede de satélites constituem tributos à capacidade do governo de utilizar grandes recursos. O sistema escolar, com todos os seus defeitos e problemas, com todas as possibilidades de melhoramento por meio do uso das forças do mercado, aumentou as oportunidades da juventude americana e contribuiu para o desenvolvimento da liberdade. Constituem testemunho do espírito público das dezenas de milhares de cidadãos que trabalharam em comissões escolares e a disposição do público de aceitar taxas pesadas para o que considera objetivo público. As leis antitruste Sherman, com todos os seus problemas de administração detalhada, foram capazes de promover a competição. As medidas para a saúde pública contribuíram para a redução das moléstias infecciosas. As medidas assistenciais mitigaram a miséria e o sofrimento. As autoridades locais frequentemente forneceram facilidades essenciais à vida da comunidade. A lei e a ordem foram mantidas, embora em inúmeras grandes cidades o desempenho desta função elementar de governo tenha estado bem longe do satisfatório. Como cidadão de Chicago, sei do que estou falando. i Se se fizer um balanço, porém, sem dúvida o resultado será lúgubre.

A maior parte dos empreendimentos realizados pelo governo nas últimas décadas não alcançou os objetivos previstos. Os Estados Unidos continuaram a progredir; seus cidadãos estão mais bem alimentados, mais bem vestidos, mais bem instalados e dispõem de melhores transportes; as distinções sociais e de classe diminuíram; os grupos minoritários estão em situação menos desvantajosa; a cultura popular desenvolveu-se. Tudo isso foi o resultado da iniciativa e do esforço de indivíduos cooperando através do mercado livre. As medidas governamentais prejudicaram em vez de favorecer tal desenvolvimento. Fomos capazes de suportar e superar tais medidas unicamente devido à extraordinária fecundidade do mercado.

A mão invisível fez muito mais pelo progresso do que a mão visível pelo retrocesso.

Constitui simples acidente o fato de tantas reformas governamentais das últimas décadas terem dado em nada? Que tantas grandes esperanças tenham sido reduzidas a cinzas? Teriam simplesmente os programas algo de errado?

Acho que a resposta é claramente negativa. O erro central dessas medidas reside no fato de tentarem, por meio do governo, obrigar as pessoas a agir contra seus interesses imediatos a fim de promoverem um suposto interesse geral. Tentam resolver o que se supõe um conflito de interesses, ou uma diferença de pontos de vista com relação a interesses, não por meio de uma estrutura que elimine o conflito ou tentando persuadir as pessoas a ter interesses diferentes, mas forçando as pessoas a agir contra seu próprio interesse. Substituem os valores dos participantes pelos que estão de fora; alguns dizendo a outros o que é bom para eles ou o governo tirando de alguns para beneficiar outros. Estas medidas enfrentam, portanto, uma das mais poderosas e mais criativas forças conhecidas pelo homem - a tentativa de milhões de indivíduos de defender seus interesses, de viver suas vidas de acordo com seus próprios valores. É esta a razão principal de as medidas haverem tido, tão frequentemente, efeito contrário ao pretendido. É também uma das maiores forças da sociedade livre e explica por que os regulamentos governamentais não conseguem dominá-la.

Os interesses de que falo não são simplesmente estreitos e acanhados interesses próprios. Ao contrário, eles incluem todo o conjunto de valores caros aos homens e pelos quais estão dispostos a gastar suas fortunas e sacrificar suas vidas. Os alemães que perderam suas vidas lutando contra Adolf Hitler estavam lutando pelos seus interesses. E estão também lutando por seus interesses os homens e mulheres que se dedicam a atividades religiosas, educacionais e filantrópicas. Naturalmente tais interesses são os principais para poucos homens. É uma das virtudes da sociedade livre permitir a tais interesses que se 'desenvolvam, em vez de subordiná-los aos estreitos interesses materialistas da maioria da humanidade. É por isso que as sociedades capitalistas são menos materialistas do que as coletivistas. Por que, então, somos nós, que somos contra o estabelecimento de novos programas governamentais e tentamos reduzir a já demasiada ingerência do

governo, que temos de nos justificar? Deixamos a resposta a Dicey: "O efeito benéfico da intervenção do Estado, especialmente sob a forma de legislação, é direto, imediato e, para assim dizer, visível, enquanto seus efeitos maléficos são graduais e indiretos e permanecem fora de vista. E a maioria das pessoas não

considera que os inspetores do Estado podem ser incompetentes, descuidados ou até mesmo corruptos. Poucos percebem a verdade indiscutível de que a ajuda do Estado líquida com a auto-ajuda. Assim, a maioria dos homens acaba quase necessariamente por favorecer a intervenção governamental. Essa inclinação natural só pode ser contrabalançada pela existência, em determinada sociedade, da inclinação a favor da liberdade individual, isto é, do /*laissez-/aire*. O simples declínio da confiança na auto-ajuda - e é certo que tal declínio tenha ocorrido - é por si só suficiente para o aumento da legislação levando ao socialismo".¹

A preservação e expansão da liberdade estão atualmente ameaçadas de duas direções. Uma das ameaças é óbvia e clara. É a ameaça externa vinda dos homens maus do Kremlin que prometem destruir-nos. A outra ameaça é bem mais sutil. É a ameaça interna vinda de homens de boas intenções e de boa vontade que nos desejam reformar. Impacientes com a lentidão da persuasão e do exemplo para levar às grandes reformas sociais que imaginam, estão ansiosos para usar o poder do Estado a fim de alcançar seus fins e confiantes em sua capacidade de fazê-lo. Entretanto, se subirem ao poder, não conseguirão realizar seus fins imediatos e, além disso, produzirão um estado coletivo diante do qual recuarão horrorizados e do qual serão as primeiras vítimas. A concentração do poder não é tornada inofensiva pelas boas intenções de quem a estabelece.

Infelizmente, as duas ameaças se reforçam uma à outra. Mesmo se formos capazes de evitar o holocausto nuclear, a ameaça do Kremlin obriga-nos a dedicar boa parte de nossos recursos à defesa militar. A importância do governo como comprador de boa parte de nossa produção e, em alguns casos, como comprador exclusivo da produção de algumas firmas e indústrias já concentra um volume perigoso de poder econômico nas mãos das autoridades políticas, altera as circunstâncias em que o mercado opera e dessa forma e de tantas outras põe em perigo o mercado livre. Este perigo nós não podemos evitar. Mas não precisamos intensificá-lo por meio da continuação do atual desenvolvimento da intervenção do governo em áreas não relacionadas com a defesa militar da nação e da adoção de novos programas governamentais - desde a assistência médica à velhice até a exploração lunar.

Como disse Adam Smith. "há muita degradação numa ação". Nossa estrutura básica de valores e a rede integrada de instituições livres será capaz de resistir a muitos golpes. Acredito que sejamos capazes de preservar e estender a liberdade, apesar da importância dos programas militares e apesar do poder econômico já concentrado em Washington. Mas tal fato será possível apenas se despertarmos para a ameaça que estamos enfrentando, se persuadirmos nossos concidadãos de que as instituições livres oferecem uma via mais segura, embora às vezes mais lenta, para a obtenção dos fins que perseguem, em comparação com o poder coercitivo do Estado. Algumas mudanças que já surgem no clima intelectual constituem uma boa esperança.