

## O fim do laissez-faire \*

Adroaldo Moura da Silva \*\*

1. Introdução; 2. Smith e as limitações ao funcionamento da "mão invisível"; 3. A economia moderna e Adam Smith; 4. Por que então este fascínio?

"the guarded and undogmatic attitude of the best economists has not prevailed against the general opinion that an individualistic *laissez-faire* is both what they ought to teach and what in fact they do teach."

J. M. Keynes

"It is this thinking which gives rise to the greatest tragedies of history, this sense of commitment to a past purpose which reinforces the original agreement precisely at a time when experience has shown that it must be reversed."

K. J. Arrow

### 1. Introdução

Graças à Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE), aqui estamos para prestar um merecido tributo a Adam Smith, no momento em que se comemora o bicentenário da publicação de seu mais importante trabalho, *The wealth of nations*.

De início, não resisto à atenção de registrar que no mesmo ano da publicação desta obra o mundo via nascer, deste lado do Atlântico, uma poderosa nação — os Estados Unidos da América do Norte — sob a inspiração da mensagem maior da obra de Smith, a do liberalismo político e econômico.

É claro, elaborar sobre esta feliz coincidência histórica não será meu tema de hoje. No entanto este registro nos ajuda a localizar historicamente

\* Esta é a tradução do título de um trabalho de J. M. Keynes, de 1926: "The end of laissez-faire". É também uma homenagem a Keynes.

\*\* Professor da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) e da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA/USP).

*The wealth of nations* como produto de um movimento político-filosófico amplo, cujo fim último era o da pregação do individualismo e do *laissez-faire*. A publicação da obra marca também a superação do *sistema mercantil* e, portanto, a vitória do sistema da liberdade “natural” fundada na concepção de que há uma ordem harmoniosa na natureza, a qual se manifesta através do instinto dos indivíduos.

É exatamente na elaboração e na aplicação inteligente desta premissa básica ao mundo econômico que reside a grande originalidade e contribuição de Smith à teoria econômica.<sup>1</sup> Para Smith, o mundo livre — ao harmonizar os resultados da ação egoística do indivíduo com o bem-estar coletivo — é o veículo natural para a obtenção da harmonia universal, como se a busca racional de maximização do bem-estar individual se confundisse com o social. É sob a égide desta premissa básica que nasce a teoria econômica moderna com *The wealth of nations*.

Tudo isto é muito conhecido. Mais polêmica é, no entanto, a afirmação de que a doutrina de Smith ainda hoje exerce forte influência no desenvolvimento e particularmente no ensino da teoria econômica. Não só as implicações da análise de Smith, como também a premissa básica de que não há conflito entre interesse social e individual que resista ao poder harmonizador do mercado competitivo, têm exercido um extraordinário fascínio sobre a profissão. E este é o meu tema de hoje.

No item 2, anoto que mesmo Smith vê com ressalvas a suposta harmonia de interesses entre o comportamento individual e o interesse social. No item 3, mostro que, em larga medida, a teoria econômica moderna tem sido bastante influenciada por esta proposição e que isto tem claras implicações políticas.

Finalmente, no item 4, reproduzo um apelo de Keynes de 1926 no qual concita a profissão a se libertar do primarismo ideológico que então e ainda hoje condiciona parte do desenvolvimento e particularmente o ensino da teoria econômica.

## 2. Smith e as limitações ao funcionamento da “mão invisível”

Parece não haver dúvidas de que, entre outras coisas, *The wealth of nations* é um libelo contra as práticas (de então) de intervenção do gover-

<sup>1</sup> Em “Adam Smith and laissez-faire”, Viner escreve: “Smith's major claim to fame ... seems to rest on his elaborated and detailed application to the economic world of the concept of a unified natural order, operating according to natural law, and if left to its own course producing results beneficial to mankind.” Viner, J. *The long view and the short*. Free Press, 1958.

no no sistema econômico como expostas pelos mercantilistas, assim como uma inteligente e fervorosa defesa do sistema de livre comércio (doméstico e internacional), de livre escolha de ocupações, etc., enfim do liberalismo econômico. Também não há dúvidas de que estas proposições foram racionalizadas em termos do poder harmonizador do mercado livre, no qual o comportamento egoístico dos indivíduos resulta no aumento do bem-estar social.<sup>2</sup>

No entanto, basta uma leitura de *The wealth of nations* para se verificar que esta harmonia de interesses não é universal. Viner, em 1926, em trabalho comemorativo do sesquicentenário da obra, nos alertava que Smith, em *The wealth of nations*, apresenta uma concepção de “ordenamento natural”, significativamente diversa da apresentada em seu trabalho anterior, *Theory of moral sentiments*.<sup>3</sup> Nesta obra a harmonia de interesses entre o individual e o social é universal e perfeita. Em *The wealth of nations* ela não se estende para todo universo econômico e é mesmo imperfeita em algumas áreas.

A título de ilustração, reproduzimos algumas passagens de *The wealth of nations* que confirmam a tese de Viner:

a) sobre a tendência conspiratória da classe empresarial: “People of the same trade seldom meet together, even for merriment and diversion, but the conversation ends in a conspiracy against the public, or in some contrivance to raise prices. It is impossible indeed to prevent such meetings, by any law which either could be executed, or would be, consistent with liberty and justice.”<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Como ilustração desta última afirmação, registamos algumas das mais conhecidas passagens do livro: “It is not from the benevolence of the butcher, the brewer, or the baker, that we expect our dinner, but from their own interest. We address ourselves, not to their humanity but to their self-love, and never talk to them of our own necessities but of their advantages ... Every individual is continually exerting himself to find out the most advantageous employment for whatever capital he can command. It is his own advantage, indeed, and not that of the society, which he has in view. But the study of his own advantage naturally, or rather necessarily, leads him to prefer that employment which is most advantageous to the society ... As every individual, therefore, endeavours as much as he can both to employ his capital in the support of domestic industry, and so to direct that industry that its produce may be of the greatest value; every individual necessarily labours to render the annual revenue of the society as great as he can. He generally, indeed, neither intends to promote the public interest, nor knows how much he is promoting it. By preferring the support of domestic to that of foreign industry he intends only his own security; and by directing that industry in such a manner as its produce may be of the greatest value, he intends only his own gain, and he is in this, as in many other cases, led by an invisible hand to promote an end which was no part of his intention”.

<sup>3</sup> Viner op. cit.

<sup>4</sup> Smith, Adam. *An inquire into the nature and causes of the wealth of nations*. Edwin Cannan, ed., New York, The Modern Library, 1937. p. 128.

b) sobre as negociações salariais: "It is not, however, difficult to foresee which of the two parties must, upon all ordinary occasions, have the advantage in dispute, and, force the other into a compliance with their terms. The master, being fewer in number, can combine much more easily and the law, besides, authorises, or at least does not prohibit their combinations, while it prohibits those of the workmen ... In all such disputes the masters can hold at much longer ... Masters are always and every where in a sort of tacit, but constant and uniform combination, not to raise the wages of labour above their actual rate ... We seldom indeed, hear of this combination, because it is the usual, and one may say, the *natural state* of things which nobody ever hear of."

E quando os trabalhadores tentam agir organizadamente: "The masters upon these occasions are just as glamorous upon the other side, and never cease to call aloud for the assistance of the civil magistrate, and the rigorous much severity against the combinations of servants, labourers, and journeymen." <sup>5</sup>

c) sobre a distribuição de renda: "rent and profit eat up wages, and the two superior orders of people oppress the inferior one." <sup>6</sup>

Para uma lista bastante exaustiva de imperfeições na "ordem natural" das coisas como aparecem em *The wealth of nations*, o leitor deve consultar o trabalho de Viner. Na verdade, não deixa de ser uma experiência ler *The wealth of nations* guiado por Jacob Viner, mormente para quem foi educado na crença de que a obra de Smith faz a defesa intransigente do liberalismo econômico.

É claro também que à luz destas ressalvas poder-se-ia esperar que Smith atribuísse um papel ativo ao Estado. Surpreendentemente tal não ocorre. Há na obra inúmeras instâncias que refletem uma posição fortemente contrária à intervenção do Estado no mundo dos negócios. Ainda assim, além da administração da justiça e da segurança nacional, competiria ao Estado prover e cuidar das obras públicas que facilitem e promovam a atividade econômica do setor privado da economia. Praticamente ficam em aberto os limites para a intervenção do Estado.

Em nenhum momento pretende Smith oferecer uma lista completa das áreas reservadas ao Estado, nem critério objetivo para avaliar a dese-

<sup>5</sup> Smith. op. cit. p. 66-7.

<sup>6</sup> Smith op. cit. p. 532.

jabilidade ou não de sua intervenção. Além disto, ao admitir a ação do governo na construção e manutenção de estradas, pontes, canais e portos, não estaria fixando as origens da chamada teoria dos espaços vazios que tem sido constantemente evocada no debate sobre estatização no Brasil?

Diante das ressalvas ao trabalho profícuo da “mão invisível” e da falta de critério para definir os limites da sua ação, por que então o preconceito contra a ação do Estado no campo econômico? Segundo Viner, a única razão para Smith acreditar indesejável a intervenção do Estado no campo econômico é a sua crença de que é ele um mau administrador de negócios.

Na verdade, nada há na “ordem natural” que, em princípio, exclua a participação do Estado. Para ser mais explícito e uma vez mais evocando Viner: “The modern advocate of laissez-faire who objects to government participation in business on the ground that it is an encroachment upon a field reserved by nature for private enterprise cannot find support for this argument in *The wealth of nations*.”

De qualquer forma, a posição de Smith em relação ao papel do Estado é bastante contraditória. Nele se encontram mesmo as mais radicais posições, a exemplo do que se segue: “Civil government, so far as it is instituted for the security of property is in reality instituted for the defence of the rich against the poor, or of those who have some property against those who have none at all.”<sup>7</sup>

Também não faltam julgamentos bastante favoráveis à intervenção estatal, a exemplo de seu comentário sobre controle da taxa de juros na Inglaterra: “the present legal rate, five per cent, is perhaps, as proper as any.”<sup>8</sup>

Resumindo, podemos afirmar: a) que apesar de *The wealth of nations* ser um verdadeiro programa de reformas do sistema mercantil com o fito de ver vitorioso o liberalismo econômico, Smith concede a existência de alguns conflitos básicos que resistem mesmo ao poder harmonizador da “mão invisível” do mercado competitivo; e b) que apesar de acreditar que a intervenção do Estado não possa melhorar os resultados decorrentes das forças espontâneas da “natureza”, mesmo quando imperfeitas, ainda assim nada há na obra de Smith que indique a exclusão do Estado da “ordem natural” das coisas.

<sup>7</sup> Smith op. cit. p. 674.

<sup>8</sup> Smith op. cit. p. 339.

Tenho até a sensação de estar elaborando sobre o óbvio. Infelizmente, a julgar pelos livros-textos de microeconomia e pela resistência reinante sobre uma parcela não-desprezível de economistas profissionais em aceitar o debate sério sobre a intervenção do Estado na economia, esta discussão ainda me parece bastante pertinente. É certo também que isto não deve ser interpretado como uma defesa da estatização. É tão-somente um alerta para o fato de que desde suas origens e, particularmente nos dias que correm, tem o Estado tido um papel bastante ativo na área econômica e, como tal, deve merecer a atenção dos economistas.

O que não se pode aceitar é a posição apriorística de que qualquer intervenção do Estado na área econômica é ineficiente e, portanto, indesejável.

### 3. A economia moderna e Adam Smith

Apesar das ressalvas enumeradas na seção anterior, o grande fascínio que a obra de Smith tem exercido sobre os economistas decorre da proposição de que não há conflito entre interesses individuais e sociais que resista ao poder harmonizador do mercado competitivo, da mão invisível. Ao contrário de Smith, o economista moderno tende a minimizar os problemas distributivos e a negligenciar os obstáculos ao bom trabalho da “mão invisível” em razão da existência de indivisibilidades (cap. I da obra de Smith), bens públicos e incerteza.

A título de ilustração, basta folhear qualquer manual de microeconomia para encontrar algo bem semelhante ao que se segue: “In the process of studying economics, every student is sooner or later made aware of the fact that the price system is a mechanism that imposes rules of behavior on economic agents, and imposes them automatically, without central direction or collective design ... it is the kind of mechanism that is capable of harmonizing the pursuit of private interests with the achievement of social goals ... Moreover these automatic market results have definite optimizing characteristics”.

Certamente um leitor menos avisado poderia mesmo atribuir estes trechos a Adam Smith. Na verdade, eles foram escritos por M. Blaug em 1968.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Blaug, M. *Economic theory in retrospect*. Homewood, Irwin, 1968. p. 61-2.

Ilustram também um erro comum entre os profissionais de economia: o de confundir os resultados do sistema de preços com a desejabilidade de se manter a distribuição de renda que os condicionam e com a inexistência de conflitos ao nível agregado.

É bem certo que o sistema de preços é um poderoso mecanismo que, além de impor regras de comportamento nos agentes econômicos, desempenha um papel fundamental na alocação dos recursos escassos de qualquer sociedade. E a este respeito somos muito gratos à teoria econômica pelo extraordinário nível de conhecimento que hoje temos sobre seu funcionamento. Mas daí a aceitar a proposição seguinte de que o sistema de preços é a única forma de organização social capaz de harmonizar, de eliminar os conflitos entre interesses individuais e sociais, vai uma grande distância.

Basta termos em mente o alerta de que: “The idealization of freedom through the market completely ignores the fact that this freedom can be, to a large number of people, very limited in scope”,<sup>10</sup> para não nos iludirmos com a proposição básica de Adam Smith.

No entanto mais estranho ainda é o fato de que os economistas têm devotado parcela substancial de esforço, principalmente nos últimos 30 anos, no sentido de enriquecer e melhor elaborar as fundações da teoria como apresentada por Adam Smith.

Pode-se assim caracterizar este desenvolvimento. Primeiro admite-se: a) que as escolhas de mercado do consumidor são determinadas pelo seu sistema subjetivo de preferência; b) que as decisões referentes ao *que* e ao *como* produzir os bens e serviços são governadas tão-somente pelo desejo de maximizar lucro dos produtores.

Então, partindo de certos axiomas a respeito do sistema da preferência dos indivíduos, de um lado, das relações entre produto e fatores de produção, de outro, prova-se, por dedução lógica, que a ação egoística dos agentes no mercado competitivo produz uma alocação ótima dos recursos escassos da coletividade de forma a que a melhoria do nível de bem-estar de um dos agentes, a partir de quaisquer pontos do ótimo, só poderá ocorrer se em detrimento de um ou mais dos outros agentes. É o ótimo paretiano.

O grau de sofisticação técnica de um desdobramento deste desenvolvimento, o de influência walrasiana, chegou a tais níveis de irrelevância

<sup>10</sup> Arrow, K. *The limits of organization*. New York, Norton, 1974. É deste livro que foi extraído o parágrafo que serve de epígrafe a este artigo.

que mesmo um dos mais brilhantes responsáveis por este desenvolvimento escreveu: "The achievements of economic theory in the last two decades are both impressive and in many ways beautiful. But it cannot be denied that there is something scandalous in the spectacle of so many people refining the analysis of economic states which they have no reason to suppose will ever, or have ever, come about."<sup>11</sup>

Outro desdobramento, o de inspiração de equilíbrio parcial, ao reconhecer as dificuldades de se escolher entre diferentes pontos do ótimo paretiano, tende a negligenciar deliberadamente a questão de distribuição de renda e propriedade como um problema ético, e a eleger o critério de eficiência econômica como o verdadeiro problema científico da profissão.

Desta forma, dada a distribuição de renda, aceitável socialmente ou não, argumenta-se que o economista poderia, objetivamente, e desprovido de qualquer valor moral como se um autômato fosse, avaliar medidas de política econômica e estabelecer prioridades para investimento público ou privado etc., à luz do critério, dito científico, de eficiência econômica. Devido a esta miopia, os economistas desta inclinação tendem a atribuir à solução de mercado do mundo real as mesmas qualidades dos resultados idealizados de um sistema competitivo, como se no mundo real inexistissem indivisibilidades, bens públicos e incerteza. Alguns até esquecem a distribuição de renda como condicionante básico da solução de mercado.

É certo que na maioria dos casos há reconhecimento explícito de que algumas dificuldades se colocam entre o modelo ideal e o mundo concreto que a teoria tenta explicar. Para os mais fascinados pela doutrina de Smith, os efeitos destas imperfeições sobre o resultado de mercado são, no entanto, marginais. Basta conceber um esquema de impostos e subsídios nos casos de externalidades ou um controle de preço nos casos de indivisibilidade para que a "mão invisível" desempenhe seu papel harmonizador. Há mesmo os mais radicais que sequer aí vêem necessidade de intervenções.<sup>12</sup>

É de justiça lembrar que estes desenvolvimentos em muito têm contribuído para uma melhor compreensão da operação do sistema de preços. Mas também é certo que a excessiva concentração da profissão nesta direção tem sido feita em detrimento do estudo de problemas mais prementes da humanidade. Ao contrário do que ocorre em *The wealth of nations*,

<sup>11</sup> Hahn, F. Some adjustment problems. *Econometrica*, v. 38, 1970.

<sup>12</sup> Densetz, H. Information and efficiency: another viewpoint. In: Lamberton, ed. *Economics of information*. Baltimore, Penguin Books.



igualitarismo e justiça social têm sido tratados em economia como se fosse uma idiossincrasia de uns poucos. Gradualmente, foi-se esquecendo que a economia nasceu como e ainda é uma ciência moral.

A tentativa de transformar a teoria econômica de ciência moral em ciência positiva é, na verdade, uma tentativa de esconder seu conteúdo político. E mais, de conteúdo bastante conservador. Stigler, eminente professor da Universidade de Chicago e ele próprio um conservador, ao discutir a atitude política da profissão escreve: "economics as a positive science is ethically neutral. The corpus of economic analysis can be turned a thousand contradictory ends. But by and large it is not: my thesis is that the professional study of economics makes one politically conservative ... Not only has the conservative tradition influenced the direction of economic research, it has also given economics much of its substance (sic) ... They (the economists) have been camp followers, when not critics, in the area of egalitarian policies, in the areas of state intervention in competitive markets, including agriculture, labor, and housing. In fact they have been leaders only in the areas of freer trade policy and antitrust policy, two traditional elements of the conservative position."<sup>13</sup>

Esta atitude da profissão — é importante registrar — tem sido severamente criticada. Economistas como Veblen, Schumpeter, Myrdal, Keynes e outros, de longa data têm apontado as inconveniências que este fascínio pelo trabalho da "mão invisível" tem causado ao desenvolvimento da teoria econômica. Mais recentemente, particularmente a partir dos fins da década dos 60, pode-se perceber um generalizado mal-estar no meio profissional quanto à relevância da teoria econômica. E isto é cristalino se se observa a tônica das orações presidenciais da American Economic Association dos últimos dez anos, proferidas pelos mais respeitáveis economistas americanos.

Parece haver mais ou menos um consenso que enquanto não se reconhecer: a) que o sistema de mercado é inerentemente instável e sujeito a contínuas dificuldades de emprego e inflação (mensagem básica de Keynes), b) que externalidades, indivisibilidades e incerteza são características quase onipresentes da vida econômica moderna, e c) que há uma parcela não-desprezível dos recursos escassos da coletividade, cuja alocação

<sup>13</sup> Stigler, George. The politics of political economics. In: *Essays in the history of economics*. Chicago, The University of Chicago Press, 1965. "I shall mean by a conservative in economic matters a person who wishes most economic activity to be conducted by private enterprise, and who believes that abuses of private power will usually be checked, and incitements to efficiency and progress usually provided, by the forces of competition."

escapa totalmente ao rigor das regras do mercado (informações, tecnologia, equipamento urbano e outros bens intangíveis), dificilmente poderemos nos libertar do fascínio que a “mão invisível” tem exercido sobre a profissão.

#### 4. Por que então este fascínio?

É realmente surpreendente o quão arraigado tem sido o fascínio que a “mão invisível” de inspiração smithiana vem exercendo sobre a profissão. Tão arraigado a ponto da profissão absorver, quase incólume, críticas tão poderosas quanto as de Keynes e de negligenciar o desenvolvimento de uma economia complexa em que duas de suas mais importantes características — o “enorme” tamanho das unidades econômicas e as rápidas mudanças tecnológicas (para não falar do problema distributivo) só marginalmente figuram nos livros-textos da disciplina. A única explicação, parece-me, é que a profissão foi e tem sido vítima, consciente ou inconscientemente, de uma forte barreira ideológica. Por esta razão, quero aqui repetir o apelo feito por Keynes, em 1926, que já então se batia por libertar a profissão do primarismo ideológico que tem inibido o desenvolvimento da ciência econômica: “Let us clear from the ground the metaphysical or general principles upon which, from time to time, *laissez-faire* has been founded. It is not true that individuals possess a prescriptive “natural liberty” in their economic activities. There is no “compact” conferring perpetual rights on those who have or on those who acquire. The world is *not* so governed from above that private and social interest always coincide. It is *not* so managed here below that in practice they coincide. It is *not* a correct deduction from the principles of economics that enlightened self-interest always operates in the public interest. Nor is it true that self-interest generally is enlightened; more often individuals acting separately to promote their own ends are too ignorant or too weak to attain even these. Experience does *not* show that individuals, when they make up a social unit, are always less clear-sighted than when they act separately.”<sup>14</sup>

Finalmente, para evitar interpretações apressadas, quero explicitar bem a minha posição.

<sup>14</sup> Keynes, J. M. The end of *laissez-faire*. In: *Essays in persuasion*.

Primeiro, o registro de que esta minha crítica à profissão não é extensiva à obra de Smith. Sua obra econômica beneficiou-se largamente de seus conhecimentos de filosofia moral e de história. E mais, foi um arguto observador do mundo que o cercava, com percepção suficiente para identificar o “novo” e rejeitar o “velho”. Seu método de análise, refletindo a interação destas características, conduziu-o para a discussão dos problemas relevantes de sua época e, assim, a seu modo, foi um revolucionário. Abriu caminho para a vitória do liberalismo econômico e político. E aí está uma orientação de trabalho que merece e deve ser emulada.

Em segundo lugar, espero que meus colegas não interpretem esta crítica como uma rejeição do aparato teórico já desenvolvido. Compreender o sistema de preços como um poderoso mecanismo que impõe regras de comportamento nos agentes econômicos e que condiciona a alocação dos recursos escassos da coletividade é uma das mais importantes tarefas da profissão. E para tal os ensinamentos da teoria tradicional são de fundamental importância. O que crítico é a atitude ideológica disfarçada de atitude “científica”; é a resistência em aceitar os limites óbvios ao trabalho da “mão invisível”, à sua impotência de superar alguns conflitos básicos a que toda sociedade está sujeita. O espírito de minha crítica está bem consubstanciado nos parágrafos de Keynes e Arrow que servem de epígrafe a este trabalho.