

SÉRIE CADERNOS ECONÔMICOS

Os Charqueadores do tempo de Mauá, Tiradentes e o Conselho Monetário Nacional: lições em Economia do Setor Público

Texto didático n. 13

Autor: Claudio Djissey Shikida

PELOTAS
Outubro 2018

Os Charqueadores do tempo de Mauá, Tiradentes e o Conselho Monetário Nacional: lições em Economia do Setor Público

Cláudio D. Shikida¹

1. Introdução

O objetivo desta nota de aula é discutir alguns conceitos importantes à disciplina "Economia do Setor Público" relacionados ao problema das externalidades e da definição dos direitos de propriedade daí decorrentes, desde a contribuição seminal de Coase. A estratégia do texto é tomar trechos de fatos históricos ocorridos e interpretá-los com a teoria econômica mais adequada. Especificamente, tratamos do problema dos *comuns*. Melhor dizendo, dos problemas, já que à famosa tragédia dos comuns se contrapõe a menos conhecida, mas igualmente “trágica”, tragédia dos anti-comuns.

2. O Rei do Recurso de Uso Comum (e do Gado?)

Considere-se, para o primeiro exemplo, o trecho abaixo que remete ao Brasil Colônia:

“Antes da guerra de 1801, os colonos portugueses influíam pouco na vida da terra, mas sonhavam muito com seu progresso. Imaginavam a riqueza que acumulariam com o aproveitamento das oportunidades perdidas pela gente primitiva do lugar, que não sabia o potencial que tinha nas mãos; civilizar a região significava colocar o gado em propriedades demarcadas, dar destino à carne jogada fora, à terra mal utilizada e ao tempo ocioso. Agora essas possibilidades de aproveitamento pareciam realizadas. Chegaram os charqueadores para transformar em mercadoria valiosa a carne. As terras foram rapidamente divididas entre proprietários, que queriam aumentar a produção de reses. Surgiram as primeiras plantações”. [Caldeira (1995), 46]

O trecho ilustra uma solução histórica ao problema do uso de recursos comuns/bens de uso comum (*common pool resources*) que foi a do estabelecimento dos direitos de

¹ Claudio D. Shikida é pesquisador do PPGOM-UFPel. Esta nota é uma revisão substancial de antiga nota de aula escrita no final dos anos 90 [13/06/1999 era a data da última versão. Esta versão, 01/10/2018]. O objetivo é mostrar ao estudante exemplos de problemas que envolvem bens de uso comum e também incorporar o *insight* mais recente dos anti-comuns [Heller (1998), Buchanan; Yoon (2000), Major (2014)]. Agradeço a Leonardo Monasterio (IPEA) por seus ótimos comentários. Obviamente, erros e omissões são de minha inteira responsabilidade.

propriedade privada sobre uma região não aproveitada de forma economicamente eficiente - como o autor parece afirmar. O uso da terra por vários charqueadores poderia ser estabelecido de duas formas. Usando-se o critério de uso comum - no sentido de que não haveria um proprietário específico; ou através do uso da propriedade privada. Neste caso, a alocação pode ser feita de duas formas: através do livre comércio ou através da determinação governamental.

Suponha o primeiro caso, no qual cada charqueador sabe que quanto mais gado colocar na terra, melhor para ele. Cada unidade de gado produz uma unidade de carne e, adicionalmente, suponha que as unidades de gado são homogêneas, i.e., a qualidade da carne gerada é a mesma². Caso cada charqueador esteja interessado no seu próprio lucro, o que tenderá a ocorrer? A teoria econômica prevê que o gado deixará de ser incorporado ao pasto momento em que o lucro econômico for igual a zero, i.e., quando a receita total gerada for igual ao custo total. A ilustração deste ponto é reproduzida no raciocínio descrito a seguir³.

Inicialmente, suponha que o custo unitário de se comprar gado seja dado por "a". Suponha que a carne produzida seja uma função da quantidade de gado, $f(e)$. Se existem "e" unidades de gado no mesmo pasto, então o valor da unidade da carne é $f(e)/e$.

Suponha que se queira maximizar a riqueza total dos "comuns" que usam o pasto. Logo, pergunta-se qual a quantidade ótima de gado a ser colocada no pasto de forma a maximizar a diferença $f(e) - ae$. Ou, em outras palavras, o problema é: $\text{Max } f(e) - ae$. A solução deste problema é: $f'(e^*) = a$, onde e^* é a quantidade ótima do gado. Trata-se da solução padrão da maior parte dos problemas em Economia, na qual o custo marginal é igual à produtividade marginal.

Considere agora a outra solução, aquela na qual cada um deseja maximizar seu lucro sem considerar a situação dos outros. Sendo o valor unitário da carne dado por $f(e)/e$, é de se esperar que cada um coloque uma quantidade de gado no pasto comum até o ponto em que o valor unitário iguale o custo unitário. Vale dizer: $f(\hat{e})/\hat{e} - a = 0$ ⁴. Perceba que, quando $e = \hat{e}$, a produtividade marginal é negativa, ou seja, $f'(\hat{e}) < 0$.

Este exemplo ilustra um dos mais importantes exemplos citados em livros-texto: o da *tragédia dos comuns*. Este problema consiste basicamente na questão de como se trabalhar com bens de uso comum, ou seja, aqueles que possuem a característica de rivalidade e não-excludabilidade (ou "não-excludência", conforme a tradução). Em resumo: a tragédia dos

² Perceba que esta hipótese está implícita em todo seu curso de Economia até aqui. Se a qualidade não é a mesma, pode-se considerar que os produtos com qualidades distintas são produtos distintos, e, assim, o produtor, na verdade, é o que se denomina "firma multiproduto". Uma análise como esta apenas tornará nosso exemplo mais complexo, mas não há ganhos significativos na compreensão básica do problema, motivo pelo qual vamos prosseguir com a hipótese de que a qualidade da carne é a mesma.

³ Este exemplo pode ser encontrado em qualquer bom livro-texto introdutório de Microeconomia (no caso desta nota, salvo engano, a inspiração veio de Varian (2015).

⁴ Perceba que, para facilitar o exemplo, estou supondo custo médio constante, o que torna a curva do custo marginal igual à do custo médio. Por quê?

comuns resulta em uso excessivo do bem e a solução passa pela clara delimitação dos direitos de propriedade (que, por sua vez, não caem do céu: existem custos de transação envolvidos).

O que acontece, então, quando esta delimitação é realizada de forma *excessiva*? Para analisar este problema, passemos ao próximo tópico.

3. Tiradentes e a Autoridade Monetária Nacional: a tragédia dos anti-comuns

A solução para a tragédia dos comuns citada no item anterior, como apontam a maioria dos livros-textos, é que a terra seja dividida entre os charqueadores – o que é o mesmo que dizer que a terra deverá ser privatizada – garantindo a cada um deles o direito de *excluir* outros de seu uso e também garantindo que cada qual possa ter direito autônomo de uso do próprio lote de terra. Repare no trecho sublinhado pois, aqui, nem sempre os livros-textos são esclarecedores.

Pense nos charqueadores do trecho do livro. Cada um tem seu lote, pode excluir outros de sua terra, mas, digamos, não pode fazer o que quiser com ela porque os direitos de propriedade não lhe dão uso autônomo da terra. Por exemplo, caso ele queira usar a terra para plantar café ao invés de usá-la como pasto, ele não pode porque há uma restrição legal. Neste caso, a terra poderá ser abandonada ou subutilizada pelo charqueador. Surge o problema gêmeo da tragédia dos comuns que é conhecido como a *tragédia dos anti-comuns*⁵. A tragédia decorre do fato de o direito de propriedade privada ser estabelecido, mas sem plenos direitos de uso sobre o bem⁶.

Um exemplo histórico refere-se ao Tiradentes, no ano de 1785, quando o mesmo adquire um lote em Vila Rica.

“Naquele mesmo ano [1785], no dia 30 de dezembro, Tiradentes se tornava dono do lote vago da rua da Ponte Seca, aos pés da ladeira do Batatinha. Como costumavam ser os pequenos afagos feitos a Joaquim, havia um porém: a posse da área era limitada. Tiradentes poderia construir ali sua casa, mas não poderia vendê-la sem consentimento da administração da capitania”. [Figueiredo (2018), p.117]

Percebe-se que não há problema em se saber de quem é o lote vago (o estabelecimento do direito de propriedade privado está claro), mas o mesmo não é pleno pois, construir e

⁵ Ver Buchanan; Yoon (2000).

⁶ “The tragedy of the anticommons unfolds when separate social agents—be they private owners of a property who intend to use the property for their own economic benefit or political actors who pursue their political objectives—do not hold effective rights to use their economic or political power for their own purposes without the consent of the other players of the economic or political game”. [Major (2014), 426]

vender uma casa poderia não ser um uso eficiente do terreno, já que há arbitrariedade governamental sobre o uso do mesmo.

O problema dos anti-comuns não afetou apenas a vida do famoso inconfidente, mas também a própria construção de nossas instituições monetárias. Na longa história de criação da nossa autoridade monetária, o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central do Brasil (BCB) enfrentou problema similar: muita gente tendo direitos sobre a política monetária.

“A redação dos artigos definindo as competências dos dois órgãos contém muitas sobreposições e mesmo repetições, além do excesso de detalhe, indicando a dificuldade legislativa que marcou sua nascença. A composição do CMN flutuou muito no decorrer da tramitação (...), e ao final incluiu, além do ministro da Fazenda, os presidentes do Banco do Brasil e do BNDE, os ministros do Planejamento e da Indústria e Comércio (de forma meio lateral) e seis membros nomeados pelo presidente da República, quatro dos quais integrando a diretoria do BCB. [Franco (2017), p.386-7]

Uma autoridade monetária sujeita à discricionariedade de tantos agentes decisores é similar a um clube de futebol no qual técnico, presidente do clube e membros de torcidas sejam os responsáveis pela escalação do elenco para uma partida e o leitor percebe facilmente qual o resultado disso⁷.

4. Direitos de Propriedade e Custos de Transação: você não vai escapar deles

Concluindo esta nota de aula, temos que, sucintamente, o problema da tragédia dos comuns se deve à ausência da definição de direitos de propriedade enquanto que, no caso da tragédia dos anti-comuns, o excesso de direitos de propriedade é que impede o uso eficiente do recurso.

⁷ Durante muito tempo este autor, seguindo um *insight* de um professor, imaginou que a política monetária brasileira sob estas instituições fosse um exemplo de tragédia dos comuns. Entretanto, os direitos de propriedade sobre a política monetária estavam definidos, mas sobrepostos, o que dá margem a uma interpretação ambígua: estão os direitos mal definidos ou definidos em excesso? Ou será que ambos são sinônimos? Parece-me que a ambiguidade desaparece quando reconhecemos que o problema é, como disse Major (2014), o de que o direito, embora definido, não é efetivo, pois qualquer decisão dependerá da concordância de outros agentes. No caso da política monetária, no período 1964-1994, é bem razoável dizer que a mesma foi muito mais passiva do que ativa, submetendo-se à autoridade fiscal. Em outras palavras, ela foi *sub-ofertada*, o que é exatamente o resultado de um problema de anti-comuns.

Estabelecer esta configuração ótima de direitos de propriedade, contudo, não é trivial. No caso da tragédia dos comuns, por exemplo, existem custos de transação para se estabelecer estes direitos que são maiores quanto maior o grupo de charqueadores envolvidos. Como já mostrado por outros autores como Umbeck (1981), Ellickson (1991), Ostrom et al. (1994), para ficar com os mais famosos, existem situações em que os custos de transação são baixos e alocação dos direitos de propriedade ocorre sem o uso da violência e nem sob a coerção de uma autoridade legal. Uma lição que salta aos olhos é que o poder de solução pacífica de conflitos das sociedade nem sempre é devidamente apreciado.

Outro fator importante, que altera os arranjos dos direitos de propriedade em uma sociedade dizem respeito aos choques tecnológicos. Assim como a queda de custos de insumos para pinturas artísticas gerou uma entrada de mulheres neste mercado na época renascentista (Cowen (1998)), a estrutura de custos de transação também se altera sob choques tecnológicos e um exemplo muito atual disto está nas recentes disputas entre taxistas e motoristas de aplicativos, alterando a renda do fator e levando a uma rediscussão acerca dos direitos de propriedade sobre o transporte de indivíduos nas cidades (Oliveira; Machado (2017)).

5. Bibliografia

- BUCHANAN, J. M.; YOON, Y. J. Symmetric Tragedies: Commons and Anticommons. **The Journal of Law and Economics**, v. 43, n. 1, p. 1–14, 2000.
- CALDEIRA, J. **Mauá : empresário do Império**. Companhia das Letras, 1995.
- COWEN, T. **In praise of commercial culture**. Harvard University Press, 1998.
- ELICKSON, R. C. **Order without law : how neighbors settle disputes**. Harvard University Press, 1991.
- FIGUEIREDO, L. **O Tiradentes. Uma Biografia de Joaquim José da Silva Xavier**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- FRANCO, G. H. B. **A moeda e a lei : uma história monetária brasileira, 1933-2013**. Zahar, 2017.
- HELLER, M. The tragedy of the anticommons:property in the transition from Marx to markets. **Harvard Law Review**, v. 111, n. 3, p. 621–688, 1998.
- MAJOR, I. A Political Economy Application of the “Tragedy of the Anticommons”: The Greek Government Debt Crisis. **International Advances in Economic Research**, v. 20, n. 4, p. 425–437, 2014.
- OLIVEIRA, C. A. DE; MACHADO, G. C. **O impacto da entrada da Uber no mercado de**

trabalho de motoristas de táxi no Brasil : evidências a partir de dados longitudinais. Rio Grande, 2017.

OSTROM, E.; GARDNER, R.; WALKER, J. **Rules, Games, and Common-Pool Resources.** Michigan: University of Michigan Press, 1994.

UMBECK, J. R. **A theory of property rights : with application to the California gold rush.** Iowa State University Press, 1981.

VARIAN, H. R. **Microeconomia: uma abordagem moderna.** 9^o ed. São Paulo: Elsevier, 2015.