



Jetro Coutinho Missias

**ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO
ADMINISTRATIVO: O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E A
LIVRE INICIATIVA NOS SERVIÇOS PÚBLICOS**

Brasília - DF

2017



Jetro Coutinho Missias

**ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO
ADMINISTRATIVO: O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E A
LIVRE INICIATIVA NOS SERVIÇOS PÚBLICOS**

Trabalho apresentado à banca examinadora do curso de pós-graduação de Direito Administrativo da Escola de Direito de Brasília – EDB/IDP, como requisito parcial para obtenção do título de pós-graduado em Direito Administrativo.

Brasília - DF

2017

Jetro Coutinho Missias

Análise econômica do Direito Administrativo: O princípio da eficiência e a livre iniciativa nos serviços públicos

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo, no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* do Instituto Brasileiro de Direito Público – IDP.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em ____/____/____, com menção ____ (_____).

Banca Examinadora:

Presidente: Prof.

Integrante: Prof.

Integrante: Prof.

A Deus, criador da ciência.

*Aos meus pais e irmã, que sempre me incentivaram a seguir no
caminho da sabedoria e do conhecimento.*

*À minha esposa, Ana Elen, por ter suportado minha ausência
nos períodos de estudo e na elaboração desta monografia.*

“De fato, é muita ingenuidade pensar que leis jurídicas
revogarão leis econômicas.”
(Autor anônimo)

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo a análise do princípio da eficiência e sua relação com a livre iniciativa nos serviços públicos, de acordo com a Análise Econômica do Direito. Dadas as condições jurídicas que, em princípio, favorecem o monopólio estatal e os poucos serviços públicos, a relevância do tema em questão é salutar, de forma que explora uma área carecedora de pesquisa. Os ferramentais econômicos auxiliam a formar uma percepção mais abrangente da realidade do serviço público nacional, enquanto o Direito cumpre seu papel de viabilizador das atividades estatais. A pesquisa deu-se por meio de estudos de literatura especializada. Os resultados obtidos reportam à conclusão de que não há óbice jurídica à introdução de concorrência nos serviços públicos. Além disso, essa concorrência seria vantajosa para aumentar a eficiência na alocação dos recursos.

PALAVRAS-CHAVE: Análise Econômica do Direito. Princípio da Eficiência. Serviços Públicos. Livre Iniciativa.

ABSTRACT

The objective of this study is the analysis of the principle of efficiency and its relation with the free enterprise in civil services, according to the Law and Economics Analysis. Given the legal condition that, in advance, favors the monopoly of the state and the low quality public services, the importance of this issue is relevant, because is a field that lacks research. The economic tools helps to build a comprehensive view of the national tax system, and the Law analysis fulfill its duty, enabling the activities of the state. The research was made from the study of the scientific articles. The results of the research show that there is no obstacle to the introduction of competition in the civil services. Beyond that, this level of competition would be positive do raise the efficiency in the allocation of the resources.

KEYWORDS: Law and Economics. Principle of Efficiency. Civil Services. Free enterprise.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 Definição e breve histórico da Análise Econômica do Direito	12
2 Eficiência no sistema jurídico brasileiro.....	18
2.1 O Direito Administrativo e o Direito Constitucional.....	18
2.2 Princípio da Eficiência.....	19
2.3 Aplicabilidade do princípio constitucional da Eficiência	21
2.4 Princípio da eficiência e os princípios da boa administração, da moralidade e da racionalidade	23
2.5 Controle da eficiência administrativa: Auditorias operacionais.....	25
3 Eficiência na Ciência Econômica	27
3.1 Demanda, oferta e equilíbrio de mercado	27
3.2 Características da Eficiência Econômica	34
3.3 O modelo de concorrência perfeita	39
3.4 Eficiência: Concorrência <i>versus</i> Monopólio	51
4 Análise Econômica do Direito: livre iniciativa nos serviços públicos.	53
4.1 Serviços Públicos: direito do cidadão.....	54
4.2 A prestação estatal exclusiva dos serviços públicos	56
4.3 Releitura dos artigos 173 e 175 da Constituição Federal	58
4.4 Possibilidades	60
CONCLUSÃO	62
REFERÊNCIAS.....	66

Introdução

Num mundo globalizado, onde as fronteiras geográficas estão cada vez mais sendo diminuídas, e o avanço da tecnologia faz com que os indivíduos tenham cada vez mais em aparelhos cada vez menores, a palavra da vez é complementaridade. Não se fala mais em atuações isoladas, seja de aparatos tecnológicos, seja nas relações humanas, mas, sim, em ações conjuntas visando o benefício da coletividade. Tal fato não se aplica apenas às ciências tecnológicas, mas também às ciências humanas. A própria Ciência do Direito costumava dividir-se em ramos, como o Direito Administrativo, o Direito Tributário, o Direito Civil, etc. Atualmente, essa divisão persiste apenas para fins didáticos. Passou-se a entender que o Direito é uno e indivisível, composto de um todo. Os limites entre os ramos do Direito já não são bem definidos.

Com a Ciência como um todo também não é diferente. As fronteiras entre cada ramo científico não são mais tão claras. O que se busca, nessa nova acepção pós modernista, é a complementaridade entre as ciências. Nesse sentido, duas ciências que tem se aproximado ao longo do tempo são a Ciência do Direito e a Ciência Econômica. Vistas anteriormente como possíveis antagonistas, essas ciências têm tido cada vez mais uma relação de complementaridade.

Essas duas visões da realidade têm compartilhado conceitos, princípios e influenciado uma à outra ao longo do tempo. Nesse trabalho, busca-se analisar essa mútua ingerência partindo dos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência (princípios que, apesar de fazerem parte do Direito Constitucional Positivo, são mais afetos à Ciência Econômica) e sua relação com a eficiência, princípio compartilhado entre a Economia e o Direito, para analisar a questão do serviço público.

Durante muito tempo percebido como prerrogativa estatal, hodiernamente o serviço público tem sido visto como direito do cidadão. Direito este que não tem sido respeitado. Com efeito, o cidadão encontra-se bastante cansado da qualidade questionável dos serviços prestados pelo Estado e da alta carga tributária imposta ao contribuinte, supostamente utilizada para justificar os serviços.

Se por um lado temos uma Constituição que garante diversos serviços públicos a serem prestado ao cidadão, temos por outro lado, já na esfera prática, uma frequente infração à ordem jurídica, pois o serviço público é decadente, lento, ineficaz, excessivamente

burocrático e, mesmo quando é prestado, não é garantia de que a situação inicial será transformada para melhor.

Este trabalho tem por objetivo estimular o debate e levantar possíveis alternativas à prestação estatal exclusiva no serviço público, já que a Constituição Federal dá azo para que diversas possibilidades sejam consideradas. Tendo como instrumental tanto o Direito como a Economia, espera-se que o presente trabalho contribua para a efetivação dos princípios previstos pela Constituição Federal e na concretização da prestação de um serviço público de qualidade ao cidadão, mesmo que este não seja levado à cabo pelo Estado.

O objeto do presente estudo é verificar o conjunto de fatores jurídicos, sociais e econômicos que possibilitam o aprimoramento do instituto do serviço público bem como a efetivação dos princípios da eficiência, da livre iniciativa e da livre concorrência. Assim, busca-se questionar se a prestação estatal não exclusiva do serviço público, de uma maneira geral, é juridicamente justificável, visto que a sociedade se depara com serviços públicos de péssima qualidade, em sua maioria, mas que, pelo entendimento vigente na doutrina majoritária, não podem ser prestados por outros agentes, dado o monopólio estatal na prestação desses serviços.

Nesse sentido, este trabalho partirá da hipótese de que a prestação estatal não exclusiva do serviço público é justificável. Em outras palavras, o serviço público não é monopólio do estado. Para esse fim, serão analisados elementos jurídicos e extrajurídicos, quais sejam: 1) a revisão da noção de serviço público como prerrogativa estatal; 2) a assimilação do serviço público como instrumento para efetivação do direito do cidadão; 3) a imediata aplicabilidade dos princípios constitucionais, notadamente o princípio da eficiência e da livre iniciativa; 4) a base Econômica para a introdução de concorrência na prestação de serviços públicos e sua relação com a eficiência.

O tipo de pesquisa utilizado foi a bibliográfica e documental, a partir de material publicado constituído de livros, revistas especializadas e dados publicados via internet.

O levantamento bibliográfico, leitura analítica do material coletado e a análise documental (doutrinas, Constituição Federal, livros acadêmicos de Economia) foram utilizados como técnicas de levantamento de dados, no que diz respeito ao assunto em questão.

Assim, de posse de todo material bibliográfico colhido para a confecção do trabalho, procedeu-se a uma revisão analítica do mesmo seguindo os processos básicos desse tipo de leitura.

Além disso, ressalte-se que o método de abordagem seguido foi o hipotético-dedutivo.

1 Definição e breve histórico da Análise Econômica do Direito

O Estado pode participar de diversas relações jurídicas, sejam elas pública ou privadas¹. E, para cada relação jurídica que o Estado participa, foi designado, academicamente², um ramo específico do Direito.

Quando o Estado estabelece as normas fundamentais e estruturais, os direitos e garantias fundamentais dos indivíduos, os poderes políticos, ele está fundamentado no Direito Constitucional. Por certo que o Direito Constitucional perpassa todos os demais ramos do Direito, inclusive o Administrativo. A base do nosso Direito Administrativo, portanto, é a Constituição.

Quando o Estado está numa relação jurídica com o particular para arrecadar recursos, transferindo parte do patrimônio do particular para o próprio Estado mediante impostos, taxas, contribuições de melhoria, entre outros, ele precisa agir de acordo com as normas do Direito Tributário.

O tipo de relação jurídica que interessa ao Direito Administrativo são as relações jurídicas administrativas do Estado. Nessas relações, o Estado rege a máquina pública (também chamada de Administração Pública) para a execução de serviços públicos, define a organização dos órgãos e entidades administrativos, regula os direitos e obrigações dos agentes públicos, estabelece restrições a certas atividades do particular, normatiza a forma como os bens públicos serão utilizados para alcançar os fins do Estado, etc.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o Direito Administrativo é

O ramo do direito público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública. (DI PIETRO, 2014, p. 48).

¹ Existem relações em que o Estado se põe em pé de igualdade como o particular. Para estas relações, o Estado atua sobre regime jurídico de Direito Privado. Uma outra possibilidade de o Estado atuar em Direito Privado está em alguns casos permitidos pela Constituição, como quando o Estado institui empresas públicas. Seja em qual regime estiver, o Estado sempre terá raízes no Direito Público, mesmo que esteja predominantemente sob regime de Direito Privado.

² Essa classificação entre Direito Público/Privado e sua consequente subdivisão em ramos do Direito tem perdido terreno. Vem sendo entendido que o Direito é uno e indivisível. E, por isso, ele não pode ser dividido em ramos. Mesmo assim, academicamente, se mantém essa divisão tradicional para facilitar o entendimento da matéria em questão. Em outras palavras, a divisão permanece para fins didáticos e científicos.

Assim, como qualquer outro ramo jurídico, o Direito Administrativo constitui um complexo coerente de princípios, institutos e normas jurídicas, que resulta de um determinado contexto histórico específico. Todo o universo de institutos, normas e princípios jurídicos situam-se na relação jurídica decorrente da atividade administrativa do Estado.

Por sua vez, a ciência econômica é a ciência que estuda “como a sociedade administra seus recursos escassos” (MANKIWI, 2009, p. 4). Assim, a Economia é uma ciência social que estuda como as pessoas e a sociedade decidem empregar os recursos produtivos escassos na produção de bens e serviços. A finalidade desse emprego de recursos é a satisfação das necessidades humanas.

Enquanto as necessidades humanas são ilimitadas, os recursos produtivos são limitados, escassos. Dessa forma, a Economia surge como uma ciência que estuda o comportamento das pessoas e a melhor forma de utilizar esses recursos escassos a fim de satisfazer as necessidades humanas.

Dessa concepção, surge a necessidade de escolha. Como não se pode produzir tudo o que as pessoas desejam, visto que os recursos são escassos, devem ser criados e estudados mecanismos que as auxiliem a decidir quais bens e serviços serão produzidos e quais necessidades serão atendidas. Para esse fim, tem-se a ciência econômica.

Visto que os recursos são finitos, a sociedade deve decidir o que deverá ser produzido, em qual quantidade, como e para quem será produzido. Essas são chamadas “questões econômicas fundamentais.”

A aproximação entre a ciência jurídica e a ciência econômica se dá pela análise econômica do direito. Quando se está objetivando fazer indagações sobre a relação entre direito administrativo e economia na verificação do fenômeno administrativo, tem-se a análise econômica do direito administrativo.

A análise econômica do direito ainda é um ramo do conhecimento incipiente em suas indagações teóricas. No entanto, seus estudos são altamente legítimos para responder a diversos questionamentos.

A respeito desses questionamentos, Paulo Caliendo assim estatui:

(...) em que medida as normas tributárias influenciam o comportamento dos agentes econômicos? Quais os reflexos de normas econômicas sobre a decisão dos agentes econômicos a respeito de investimentos e gastos? De que modo as normas econômicas podem auxiliar a distribuição e a produção de riquezas? É uma tarefa legítima que um sistema tributário eficiente tente auxiliar na busca por um mercado orientado social e ambientalmente objetivando a justiça social? (CALIENDO, 2009, p. 12).

Conforme destaca o referido texto, há um amplo leque de relações que perpassam o Direito e a Economia. No direito tributário, por exemplo, essas relações são mais facilmente notadas. No âmbito do Direito Administrativo, a forma pela qual o Estado rege determinado direito, regula determinada atividade ou intervém na esfera privada afeta os agentes econômicos (famílias, empresas, entre outros). Verificar como essa afetação ocorre e quais as consequências econômicas e jurídicas é o objetivo da análise econômica do Direito.

A análise econômica do direito surgiu em estudos realizados na Universidade de Chicago, a partir de 1940. Chamada, originalmente, de “*Law and Economics*”, a análise econômica do direito trata da aplicação de conceitos e métodos não jurídicos para que se possa entender a função do Direito e das instituições públicas. Essa disciplina tem por características:

- i) Rejeição da autonomia do Direito perante a realidade social e econômica;
- ii) Utilização de métodos de outras áreas do conhecimento, tais como economia e filosofia;
- iii) Crítica à interpretação jurídica como interpretação conforme precedentes ou o direito, sem referência ao contexto econômico e social. (CALIENDO, 2009, p. 13).

Por certo que a análise econômica do Direito visa integrar a ciência jurídica a outras áreas da ciência. Especificamente em relação ao direito administrativo, a análise econômica do direito ressalta que nenhuma economia pode operar sem a existência de uma base mínima de organização institucional que, por sua vez, necessitará atuar de forma integrada. Dessa forma, a teoria econômica se preocupa como se dará a atuação da Administração e quais incentivos os agentes econômicos receberão pela atuação da Administração Pública.

A Administração Pública pode estabelecer requisitos para o acesso a determinado direito. Se esses requisitos forem por demais rígidos, os agentes econômicos recebem o incentivo de não usufruir desse determinado direito. A análise econômica do Direito verificará quais e como as relações jurídicas e econômicas desse agir da administração afetam a população.

Se, por exemplo, os requisitos para obtenção da Carteira Nacional de Habilitação (CNH) se tornarem por demais rígidos, a economia precisará se adaptar. A análise econômica do Direito verificará como a sociedade lidará com essa nova realidade: Mesmo que se esteja querendo aumentar a segurança com essa medida, do que a sociedade precisará abrir mão em prol da maior segurança? O custo do transporte se elevará? A profissão de motorista desaparecerá? A maior rigidez para emissão da CNH refletirá na produção de automóveis e, posteriormente, no aumento do número de desempregados? A restrição ao direito realmente aumentará a segurança ou favorecerá a criação de grupos especializados em fraudar o processo e obter ganhos econômicos ilícitos? O número de auto escolas diminuirá, concentrando o poder na mão dos empresários mais bem preparados para lidar com as novas restrições? Enfim, essa decisão trará mais benefícios ou malefícios à sociedade como um todo?

Para além dos efeitos de normas jurídicas, há que se enfrentar, igualmente, o próprio custo da atuação estatal. Se por um lado é legítimo que o Estado deva existir e atuar positivamente no domínio econômico e no cotidiano (sendo essa uma opção constitucional), por outro ele deve implementar suas políticas com o mínimo de custos para a sociedade. Essas políticas não só devem ser levadas a cabo com menor custo, mas também com efetividade, isto é, a atuação estatal deve, de fato, contribuir para a garantia dos direitos previstos constitucionalmente. Afinal, um Estado que gasta mais para se manter do que para efetivar direitos não pode ser tido como eficiente. Afinal, são os cidadãos que abrem mão de seu patrimônio em prol do Estado, por meio dos tributos. Como os recursos são carreados do patrimônio do particular para o do Estado, certo é que, pela ótica da eficiência estatal, haja a procura por um menor custo ao contribuinte.

Dessa forma, a análise econômica do Direito tem por objetivo analisar não só a consequência das normas jurídicas nos agentes econômicos, mas também se o custo da atuação estatal é proporcional ao benefício gerado pelo Estado aos seus cidadãos.

Nesse contexto, no que se refere ao serviço público em si, a análise econômica do Direito analisa não somente se as disposições legais são juridicamente consistentes, mas também se afetam o sistema econômico de forma positiva. Adicionalmente, há a análise da instituição jurídica em si.

Dessa forma, o Direito deve dar ao Estado as instituições jurídicas para que o Estado possa executar serviços públicos com o mínimo de custo para a sociedade. Trazendo essa aplicação ao direito administrativo, o direito administrativo deve dar ao Estado regras, normas e princípios que permitam que o Estado possa agir com eficiência, minimizando o custo para o contribuinte, e, ao longo do tempo, alcançar os objetivos constitucionais e a efetivação dos direitos fundamentais.

No tocante à eficiência, é notório que os serviços públicos não são apenas uma forma de mera prestação positiva estatal. Os serviços públicos também agem sobre a maneira como as pessoas irão se comportar, tornando mais acessível a fruição de determinados serviços e menos acessível a fruição de outros. Além disso, no caso do serviço público há a intervenção direta do estado na economia, frequentemente sob monopólio estatal, de forma a retirar do particular essa esfera de atuação. Essa atuação monopolista do Estado tem efeito sobre o preço, custo e qualidade do serviço público, já que interfere diretamente no mecanismo de oferta do serviço (apenas o Estado pode ofertar determinado serviço público). Sob o ponto de vista da Economia, o Estado deveria influenciar o mínimo possível no sistema de formação de preços, que deve resultar apenas da interação entre a demanda e a oferta de bens e serviços. A ofensa a essa interação entre demanda e oferta caracteriza ineficiência econômica, visto que estas forças “alocam recursos com eficiência” (MANKIWI, 2014, p. 143).

Nesse sentido, a análise do serviço público irá receber importantes contornos. Pois, na Economia, quanto menos o Estado intervir na interação entre demanda e oferta de um bem ou serviço, melhor, pois os agentes econômicos podem atuar de forma livre no sistema de formação de preços. Em um ambiente competitivo, há a busca por redução de preços, incremento de qualidade e redução de custos. Por outro lado, no âmbito jurídico, a interpretação dada pela doutrina majoritária sobre a questão do serviço público é que este é um monopólio estatal e, portanto, o Estado interfere diretamente no comportamento dos agentes econômicos.

Essa dicotomia relacionada ao serviço público ganha ainda mais relevância quando se discute o alto custo e baixa qualidade dos serviços públicos no Brasil. Para a Economia, essas características são esperadas, pois alto custo e baixa qualidade são atributos presentes na estrutura de mercado de monopólio. No âmbito do Direito, busca-se, cada vez mais, melhorar os marcos legais existentes de forma a poder responder aos anseios da

sociedade de forma efetiva. No entanto, passa ao largo dessas modificações em marcos legais a possibilidade da releitura do texto constitucional, o que atrairia novas alternativas ao já praticado até então.

Estas questões giram sempre em torno do princípio constitucional da Eficiência (art. 37, *caput*), que impõe ao Estado o dever de guardar proporção adequada entre meios e fins. Em um mercado competitivo, a pressão da competição assegura que apenas os mais eficientes sobrevivam. Em um mercado monopolista, não existem os incentivos para uma atuação eficiente, o que acarreta desperdício de recursos.

Uma atuação ineficiente do Estado não permite que os mandamentos constitucionais sejam atendidos, pois, se a CF elencou objetivos da República Federativa do Brasil (CF, art. 3º) e se é dever da Administração Pública atender necessidades e interesses sociais e econômicos da sociedade, atuar de forma ineficiente é deixar de cumprir parcela significativa do mandamento constitucional.

Por outro lado, não se busca a eficiência a qualquer custo, pois existem outros princípios que também vinculam a Administração Pública, como o da legalidade (CF, art. 37, *caput*). Certamente, de nada adiantaria um Estado extremamente eficiente, mas com atuação fora da legalidade, agindo, portanto, de forma inconstitucional. No entanto, seria demais pensar que um Estado ineficiente é também um Estado que fere a Constituição? Por certo que não.

2 Eficiência no Sistema Jurídico Brasileiro

De forma a balizar o conceito de “Eficiência” no sistema jurídico brasileiro atualmente vigente, passa-se a analisar a eficiência sob o ponto de vista do Direito Administrativo, levando em consideração os aspectos mais relevantes para sua análise.

2.1 O Direito Administrativo e o Direito Constitucional

A Constituição Federal (CF) de 1988 trouxe em seu corpo a relação dos direitos fundamentais e os princípios constitucionais da Administração Pública. Assim, é inexorável a aproximação entre o Direito Administrativo e o Direito Constitucional, já que a vinculação da Administração Pública aos direitos fundamentais e aos princípios consubstanciados na Constituição torna o núcleo do Direito Administrativo composto por normas de estatura constitucional que definem o exercício da atividade administrativa do Estado.

A título de exemplificação das normas relativas ao Direito Administrativo elencadas na Constituição, cite-se às normas pertinentes à organização administrativa, aos contratos celebrados pelo poder público, à exigência de licitar, à intervenção do Estado na economia, aos concursos públicos, à aposentadoria dos servidores e até à previsão de criação de órgãos (como a previsão de criação de um órgão regulador para o setor de telecomunicações).

Assim, o Direito Administrativo está imbuído de normas constitucionais, o que permite ao Direito Administrativo aproximar-se do Direito Constitucional. No entanto, não há espaço para confusão completa e irrestrita entre os Direitos citados, já que é por meio do Direito Administrativo que serão aplicadas as normas constitucionais para o fazer administrativo. Lucas Rocha Furtado ensina que:

A aproximação do Direito Constitucional não põe em risco a autonomia do Direito Administrativo. É este que permite a aplicação das normas constitucionais voltadas para a consecução da função administrativa do Estado. Neste sentido, pode-se enxergar a Teoria Geral do Direito Administrativo como o Direito Constitucional aplicado ou concretizado. (FURTADO, 2013, p. 36).

De fato, há aspectos relevantes a serem observados do cenário do Direito brasileiro quando há tantos temas pertinentes ao Direito Administrativo erigidos ao status constitucional. Com efeito, toda a atuação do Estado, principalmente quando interfere seara particular dos cidadãos, só se justifica quando puder ser traduzida numa ampliação do alcance

dos direitos fundamentais. Mesmo nos casos em que haja restrição de direitos ou de liberdades, a coletividade deve receber sempre uma justificativa e compensada com benefícios sociais que compensem as restrições impostas. Não havendo essa relação, estar-se-á diante de uma arbitrariedade.

Na visão de Lucas Rocha Furtado:

Reconhecer que os direitos fundamentais integram e impregnam a Teoria geral do Direito Administrativo importa, efetivamente, na imposição de limites a esse tipo de intervenção estatal, que deve ser justificada do ponto de vista da sua necessidade e da sua intensidade (ou razoabilidade). (FURTADO, 2013, p. 37).

Assim, toda e qualquer intervenção do Estado na seara privada deve ser justificada pelos benefícios sociais advindos dela. Não havendo benefícios sociais, a intervenção deve ser abolida, já que o Estado existe para realizar direitos dos cidadãos, não para restringi-los.

Por certo que nem toda intervenção estatal resulta em restrição de direitos individuais. Por vezes, o Estado intervém justamente para assegurar direitos, já que é imposto ao Estado o dever de agir de modo a corrigir a falta ou a omissão na prestação de serviços públicos à população. De fato, em algumas áreas, a crítica é feita à omissão do Estado, e não ao excesso de intervenção deste.

Seja como for, dentro do Direito Administrativo, os princípios da Administração Pública desempenham papel fundamental. E, em uma sociedade que cada vez mais se queixa da baixa qualidade dos serviços públicos, o princípio da eficiência se destaca na seara pragmática da Administração.

2.2 Princípio da Eficiência

Inserido na Constituição Federal brasileira por meio da Emenda Constitucional 19/98, este princípio foi alçado ao mesmo nível dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. No entanto, a doutrina sustenta que o princípio da eficiência já era dedutível pelo plano lógico da estrutura jurídica brasileira. Além disso, diversas leis já previam a eficiência em seus textos, como o Decreto-Lei 200/67 (arts. 13 e 25), a Lei das Concessões 8.987/1995 (arts. 6º, § 1º, e 7º), e até mesmo o Código de Defesa do Consumidor, lei 8.078/90 (arts. 4º, inc. VII, 6º, inc. X, e 22, caput).

Para além do âmbito jurídico, o princípio da eficiência ganhou importância quando da constatação a que se chegou na década de 1990 que a capacidade de arrecadação dos Estados estava chegando a limites intransponíveis, apesar da demanda da sociedade por mais e melhores serviços públicos continuar a crescer. A resposta, então, foi a cobrança pela eficiência do Estado na gestão dos recursos arrecadados (BATISTA JÚNIOR, 2012).

Preocupados em definir o conceito e o propósito do princípio da eficiência, alguns doutrinadores procuram mostrar algumas características do princípio em questão.

Diógenes Gasparini assim leciona:

O princípio da eficiência impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo, de observar outras regras, a exemplo do princípio da legalidade. (GASPARINI, 2006, p. 21).

Por sua vez, Hely Lopes Meirelles defende que este princípio “exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional” (MEIRELLES, 2015, p. 94). Prossegue o referido autor afirmando que a função administrativa não se contenta apenas em ser desempenhada com legalidade, pois se exigem “resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros” (MEIRELLES, 2015, p. 94).

Maria Sylvia Di Pietro enxerga o princípio da eficiência sob dois aspectos:

O princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público. (DI PIETRO, 2014, p. 84).

Dessa forma, tanto a atuação do agente público deve ser eficiente, quanto a atuação da Administração como um todo, ao visarem alcance de resultados e melhores estruturas.

Sob a ótica do princípio da eficiência, não basta que o Estado atue sob o manto da legalidade, pois é necessária uma atuação pública que produza resultados. De fato, em nada adiantará uma atuação perfeitamente legal da administração, mas cujo resultado só se mostre

a destempo. Aliás, uma atuação intempestiva da administração jamais poderá ser considerada legal, já que, por ser intempestiva, não conseguiu realizar direitos no tempo devido.

Lucas Rocha Furtado ensina que “a eficiência é um dos aspectos da economicidade. E que esta compreende, além da eficiência, a eficácia e a efetividade” (FURTADO, 2013, p. 96).

Ressalta o referido autor que a eficiência está ligada ao exame da relação custo/benefício da atuação da Administração Pública, não podendo o agente público agir de forma que realize um pregão seguindo todos os formalismos legais, mas que não atenda às necessidades da Administração. De fato, Furtado (2013, p. 96) afirma “o primeiro aspecto da eficiência a ser considerado é a necessidade de planejamento, de definição de necessidades e a indicação das melhores soluções para o atendimento dessa necessidade pública”. O aspecto seguinte é a definição de metas para o agir administrativo e o terceiro o exame dos custos necessários à realização das metas.

Para além do controle da eficiência, cabe ao administrador o exame da eficácia e da efetividade de sua atuação, já que o próprio texto constitucional impõe, art. 70, que o administrador será fiscalizado sob essa ótica.

Assim, eficácia é o exame dos resultados alcançados, em que medida aquela atuação gerou benefícios para a sociedade. Por sua vez, a efetividade pressupõe o cumprimento tanto da eficiência quanto da eficácia. Havendo bom uso da relação custo/benefício dos recursos e da atuação da Administração Pública, bem como o atingimento dos resultados previstos, haverá efetividade.

Pois bem, poder-se-ia dizer que o princípio constitucional da eficiência é um princípio instrumental? Em parte, pois apesar de ser um importante instrumento constitucional, nenhum princípio do direito administrativo tem valor substancial autossuficiente, que se integra aos demais princípios, não podendo sobrepor-se a eles ou infirmar-lhes a validade. Assim como todo princípio, o da eficiência não possui caráter absoluto, mas irradia seus efeitos sobre todo o ordenamento jurídico. Ainda mais sendo princípio expressamente constitucional.

2.3 Aplicabilidade do princípio constitucional da Eficiência

Segundo José Afonso da Silva, “a rigidez constitucional decorre da maior dificuldade de modificação de seu texto do que das demais normas jurídicas (SILVA, 2014, p. 47). Do conceito de rigidez, chegamos ao conceito de supremacia da constituição, segundo o qual a constituição, de acordo com Silva, é “a lei suprema do Estado” (SILVA, 2014, p. 47).

A Constituição Federal brasileira, assim, é a lei fundamental e suprema do Estado brasileiro, pois nela é que se encontra os fundamentos para as competências e poderes conferidos ao Estado, inclusive quanto ao requisito da eficiência administrativa, caracterizado como princípio jurídico.

Segundo Onofre Alves Batista Júnior, “princípios jurídicos são os vetores centrais que estruturam logicamente o sistema jurídico”. Ressalta o referido autor, que:

Cumprir lembrar que a Constituição é uma lei magna, portanto, seus princípios, sejam eles expressos ou implícitos, são normas dotadas de imperatividade material e, como normas jurídicas, devem ser postos à observância pela sociedade estatal. (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 85-86).

Assim, os princípios constitucionais, inclusive os administrativos, trazem ao Direito a consequência jurídica de valores superiores, mesmo que completáveis por outras normas jurídicas. Adicionalmente, são dotados da característica da generalidade, não se importando com especificidades, mas, sim, com a amplitude.

Os princípios constitucionais ao expressar os valores fundamentais do ordenamento, fornecem a “substância dos atos que lhe são inferiores” (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 87), devendo as normas constitucionais observar os princípios constitucionais quando da sua elaboração.

Com efeito, os princípios jurídicos orientam a elaboração das leis, estas não podendo dispor de forma contrária ao estabelecido pela Constituição. De fato, a supremacia constitucional impõe tal situação.

Batista Júnior afirma que os princípios jurídicos informam “materialmente as regras do sistema (...) firmam a *ratio* das regras jurídicas” (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 87). Dessa forma, ao irradiarem-se sobre todo o ordenamento, os princípios jurídicos direcionam todos os comportamentos estatais e particulares, eles “não se destinam **apenas** aos legisladores.” (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 87, grifou-se).

Assim, com base na supremacia constitucional, na positivação do princípio da eficiência, na carga valorativa e de imperatividade que o princípio constitucional da eficiência trouxe em seu bojo, na irradiação dos princípios sobre outras normas de Direito e na preocupação constitucional com o desenvolvimento econômico nacional conclui-se que também a edição de normas causadoras de ineficiência é vedada pelo Direito brasileiro.

Exceção se faz, é claro, quando a perda de eficiência for suportável para garantir outro princípio jurídico, de que é exemplo o princípio da moralidade administrativa.

De fato, os princípios gerais da Administração não podem ser considerados meras cartas de intenção. O cumprimento efetivo de todos eles deve ser considerado dever a ser cumprido por todos os responsáveis pela gestão dos recursos públicos. Assim, não se concorda com a interpretação de que o princípio da eficiência tem status diferenciado em reação ao regime administrativo, no sentido de que o cumprimento dos demais princípios é vinculante e o cumprimento da eficiência mera opção discricionária. Segue-se a posição de Furtado (2013, p. 100) no sentido de se dar maior efetividade a todos os princípios.

2.4 Princípio da eficiência e os princípios da boa administração, da moralidade e da racionalidade.

Já tendo sido caracterizado o significado do conceito do princípio administrativo da eficiência, cuida diferenciá-lo de outros princípios em relação aos quais é frequentemente confundido: da moralidade, da racionalidade e da boa administração.

A origem do princípio da eficiência é colocada por alguns doutrinadores como o princípio do bom administrador. Outros defendem que o princípio da boa administração e o princípio da eficiência são os mesmos. Celso Antônio Bandeira de Mello (MELLO, 1999) e Diogo de Figueiredo Moreira Neto fazem parte desta segunda corrente. Sobre o tema, Diogo Moreira Neto assim se posiciona:

(...) resultado de um aplicado trabalho de vanguarda da doutrina jurídica, desenvolvida desde meados do século XX, ostentando nomes como Raffaele Resta e Guido Falzonen no sentido de transcender o conceito de *poder-dever* de administrar, afirmando pela administração burocrática, empenhada em lograr apenas a eficácia jurídica, para estabelecer como um passo adiante, o *dever de bem administrar*, que é hoje respaldado pelos novos conceitos gerenciais, voltado à *eficiência* da ação administrativa pública. (MOREIRA NETO, 2000, p. 84).

No entanto, a definição e desenvolvimento de eficiência como princípio da Administração Pública é anterior ao momento indicado pelos referidos autores. A eficiência como princípio da administração pública tem origem junto ao nascimento das grandes teorias das ciências administrativas. Entre os seus idealizadores estão Taylor, Fayol e Weber, autores que definiram o que seria eficiência. Fayol foi o primeiro a definir as características do bom administrador, bem como os princípios da administração geral. Taylor teve sua principal preocupação com os estudos dos melhores meios para obtenção do fim buscado pela organização. Enquanto Weber caracterizou as organizações sociais, analisando a juridicidade e a eficiência como princípio para a obtenção de seus fins.

Apesar da divergência de quando nasceu o princípio da eficiência, é claro que hoje ele faz parte do princípio do bom administrador, assim, enquanto este é gênero, aquele é espécie. Poderíamos definir o bom administrador como aquele seguidor da moral administrativa, eficiência, justiça e racionalidade, ou seja, englobaria outros princípios. Os ilustres doutrinadores portugueses Canotilho e Vital Moreira demonstram a mesma opinião quanto à diferença, quando expressam a obediência ao princípio da boa administração estabelecido na Carta Constitucional de seu país, como sendo a atuação tenente à eficiência e congruência (CANOTILHO, MOREIRA, 1993).

O princípio da eficiência também não pode ser confundido com os princípios da moralidade e da razoabilidade. O princípio da moralidade também está ligado ao bem administrar, como está o princípio da eficiência, mas, enquanto este é referente a aspectos de meios, insumos e resultados dos atos administrativos na busca dos fins do Estado, aquele se volta para os aspectos da boa-fé e lealdade administrativa. Uma das derivações ao Princípio da Moralidade é a probidade administrativa, especialmente trazida pelos arts. 37, § 4^a, e 85, V, ambos da Constituição Federal de 1988. Tais dispositivos determinam punições ao agente público que não servir a Administração "com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer." Assim, cumulando-se ao já comentado, clareia-se a diferenciação entre os princípios da eficiência e moralidade administrativa.

Já o princípio da razoabilidade difere-se do princípio da eficiência, pois aquele busca a congruência dos atos administrativos e dos seus fins, tanto que um ato pode ser plenamente eficiente, atingindo economicamente e plenamente o seu objetivo específico, mas pode não ser razoável para o atendimento dos fins da Administração Pública. Ou seja, o ato

administrativo será inválido juridicamente, mesmo dentro dos limites estabelecidos em lei, se foi desarrazoado, incoerente ou praticado sem considerar as situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricção manejada.

Cumpramos ressaltar o motivo dos enganos cometidos por vários juristas defendendo ser o princípio da eficiência derivado do princípio da moralidade ou da razoabilidade. O primeiro motivo é referente à forma como tais princípios são aplicados, pois todos eles são quase impossíveis de serem conceituados de forma exaustiva pela norma geral e abstrata em sentido estrito, mas somente pelos critérios inerentes ao caso *in concreto*. Outro motivo para a confusão entre os doutrinadores é a própria característica de qualquer princípio normativo, a sua instantaneidade aplicativa, sendo impossível a aplicação isolada de um só princípio, pois todos têm dimensões próprias de peso e importância, sendo imperiosa a inter-relação de todos os princípios jurídicos. Ou seja, quanto a este último aspecto, pode-se lembrar as palavras de Rui Barbosa:

Costuma-se dizer que os princípios são tudo. Não seríamos nós quem contestasse esta verdade sensatamente entendida. Cultor mais devoto deles do que nós, não queremos que haja. Mas o primeiro de todos os princípios é o da relatividade prática na aplicação deles à variabilidade infinita das circunstâncias dominantes. (BARBOSA apud GUIMARÃES, 2000, p. 94).

2.5 Controle da eficiência administrativa: Auditorias operacionais

Sendo a eficiência administrativa espécie do gênero economicidade, vale citar que o art. 70, *caput*, da CF assim estabelece:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

E, ainda, o art. 71, IV:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas

unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

Assim, percebe-se que o exame da economicidade (no qual está incluso a eficiência administrativa) é passível de fiscalização pelo Tribunal de Contas. Para avaliar a economicidade, o TCU lança mão das auditorias operacionais.

Auditoria é o processo sistemático, documentado e independente de se avaliar objetivamente uma situação ou condição para determinar a extensão na qual critérios são atendidos, obter evidências quanto a esse atendimento e relatar os resultados dessa avaliação a um destinatário predeterminado.

No TCU, a classificação das auditorias como de regularidade ou operacional dependerá do objetivo prevalecente em cada trabalho. As auditorias de regularidade, voltadas para a legalidade e a legitimidade, têm como parâmetro, evidentemente, a lei e os regulamentos. Suas conclusões dão ao TCU elementos para julgar as contas dos gestores, para fazer determinações e, inclusive, para aplicar-lhes sanções em caso de infringência ao ordenamento jurídico. Já as auditorias operacionais têm como objetivo definir padrões de desempenho e avaliar os resultados da gestão à luz de parâmetros de eficiência, eficácia e economicidade. Como as decisões do administrador, respeitadas as normas legais, situam-se no campo da discricionariedade, as conclusões atingidas por essa modalidade de fiscalização geralmente dão origem a recomendações, de caráter não compulsório, que são encaminhadas ao órgão ou entidade fiscalizada com a finalidade de promover o aperfeiçoamento das suas práticas de gestão.

Ao longo do tempo, esta auditoria tem se mostrado um importante instrumento para a verificação da eficiência administrativa, já que são utilizadas diversas técnicas da Ciência da Administração para avaliar a eficiência administrativa.

3 Eficiência na Ciência Econômica³

Realizada a análise no âmbito jurídico, passa-se, agora, ao âmbito econômico. Por certo que a ciência econômica enxerga a eficiência tomando por base aspectos peculiares a esta ciência, como as forças de demanda e oferta, entre outros fatores, analisados neste tópico.

3.1 Demanda, oferta e equilíbrio de mercado

3.1.1 Demanda

A demanda ou procura de um bem é a quantidade deste bem que os consumidores/compradores desejam adquirir a determinado preço, em determinado período de tempo.

Dentro desta ideia, surge o conceito fundamental de *curva de demanda de um bem*. Ela informa, graficamente, a quantidade que os consumidores desejam comprar à medida que muda o preço unitário.

Para descobrir o formato da curva de demanda, deve-se saber qual a relação que existe entre as variáveis que constam no gráfico em que ela se expressa. No gráfico da curva de demanda, temos a *quantidade de bens demandados no eixo X* (eixo horizontal ou eixo das abscissas), e temos o *preço do bem no eixo Y* (eixo vertical ou eixo das ordenadas), conforme vemos na figura 01.

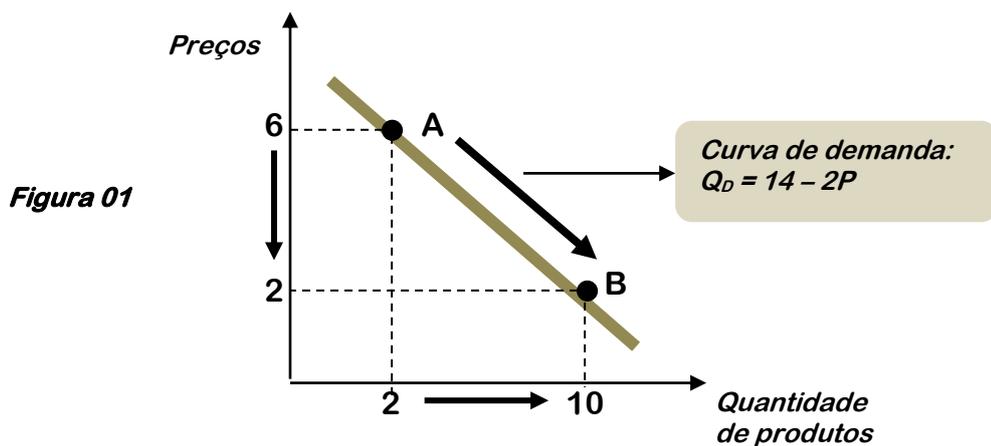
Imagine-se um bem qualquer, como, por exemplo, o bem *computador*. Caso o preço do computador esteja bastante baixo, ter-se-ia alta quantidade demandada. Por outro lado, se o preço dos computadores estiver alto, haverá baixa quantidade demandada.

Assim, a quantidade demandada ou procurada de um bem varia *inversamente* em relação ao seu preço. Em outras palavras, quanto mais caro está o bem, menos ele é demandado. Quanto mais barato está o bem, mais ele é demandado. Esta é a chamada *lei da demanda*.

³ A análise e os gráficos desta seção foram retirados do curso de Economia e Finanças Públicas, versão 2015, ministrado por Heber Carvalho e Jetro Coutinho, com base no seguinte livro: CARVALHO, Heber. *Microeconomia facilitada*. 1ª. ed., São Paulo: Método, 2012.

A curva de demanda se forma com as duas variáveis do gráfico atuando em sentido inverso, isto é, uma aumenta e a outra diminui e/ou vice-versa, como é o caso dos preços e quantidades demandadas, a curva do gráfico terá inclinação para baixo. Pegue como exemplo a seguinte função de demanda (Q_D = quantidade demandada e P = preço) de cervejas e seu respectivo gráfico:

$$Q_D = 14 - 2P$$



No ponto A o preço é 6 e a quantidade demandada é 2 computadores ($Q_D = 14 - 2P \rightarrow Q_D = 14 - 2 \cdot 6 = 14 - 12 = 2$). À medida que reduzimos o preço de 6 para 2, a quantidade demandada aumentou de 2 para 10 ($Q_D = 14 - 2P \rightarrow Q_D = 14 - 2 \cdot 2 = 14 - 4 = 10$). Ou seja, enquanto o preço cai, a quantidade demandada sobe. Temos uma relação inversa e quando isto acontece, a curva tem sua inclinação para baixo.

Existem várias outras maneiras de expressar que a curva tem sua inclinação para baixo e que existe uma relação inversa entre a variável do eixo Y e a variável do eixo X. Assim, pode-se dizer que a curva de demanda tem *inclinação para baixo*, *decrecente*, *descendente* ou *negativa*.

Do ponto de vista algébrico, sabe-se que a curva de demanda será decrescente pelo sinal negativo do número/coeficiente que multiplica alguma das variáveis. Assim, na equação da demanda apresentada, $Q_D = 14 - 2P$, o sinal negativo que multiplica a variável P (Preço) garante a relação inversa entre Q_D e P , indicando que quando uma variável aumenta, a outra diminui e vice-versa, orientando, assim, a inclinação decrescente da curva de demanda.

3.1.1.1 Fatores que afetam a demanda

A demanda de um bem depende de uma série de outros fatores que vão além simplesmente do preço deste bem, como a renda do consumidor, os preços de outros bens, gostos, hábitos, expectativas, variação no número de consumidores, entre outros (MANKIWI, 2014).

→ **Preço:** já visto.

→ **Renda do consumidor:** na maioria das vezes, o aumento de renda provoca o aumento da demanda.

→ **Preços de outros bens:** se o consumidor deseja adquirir arroz, ele também verificará o preço do feijão, já que o consumo destes bens é associado. O mesmo ocorre com o preço do DVD e do aparelho de DVD. Quando o consumo de um bem é associado ao consumo de outro bem, dizemos que estes bens são *complementares*. De forma oposta, quando o consumo de um bem substitui ou exclui o consumo de outro bem, dizemos que estes bens são *substitutos* ou *sucedâneos*. É o que acontece, neste último caso, com a manteiga e a margarina, refrigerante e suco, carne bovina e carne de frango, etc.

→ **Outros fatores:** Gostos, hábitos e expectativas dos consumidores que podem variar devido a inúmeros fatores. Exemplos: a demanda de protetores solar aumenta no verão, a demanda de carvão para churrasco é maior no Sul do Brasil, a demanda por camisas da seleção brasileira aumenta em época de copa do mundo, a não realização de concursos públicos diminui a demanda de cursos, etc. Assim, podemos listar como outros fatores:

1) **Expectativas dos consumidores:** quanto à *renda futura* (se eles esperam que sua renda vá aumentar, a demanda tende a aumentar). Quanto ao *comportamento futuro dos preços* (se eles esperam que os preços vão aumentar, a demanda tende a aumentar, para evitar comprar produtos mais caros no futuro). Quanto à *disponibilidade futura de bens* (se o consumidor acredita que determinada mercadoria poderá faltar futuramente no mercado, ele poderá aumentar a demanda por esse bem, precavendo-se de sua falta no futuro).

2) **Mudança no número de consumidores no mercado:** o aumento de consumidores aumenta a demanda pelo consumo de bens. Exemplo: os comerciantes de Campos do Jordão (SP) ou Gramado (RS) compreendem perfeitamente que, durante as férias escolares de inverno, no meio do ano, há substancial aumento da demanda por praticamente todos os serviços locais. Isso ocorre devido ao aumento no número de consumidores. Com o término das férias, as famílias retornam às suas origens e a demanda pelos serviços se reduz.

3) **Mudanças demográficas:** a demanda por muitos produtos está, por exemplo, estreitamente ligada à composição etária da população, bem como à sua distribuição pelo país. Exemplo: lugares onde a população é composta em sua maioria por jovens apresentarão maior demanda por produtos associados a esse público (calças jeans, restaurantes *fast food*, danceterias, etc).

4) **Mudanças climáticas:** a demanda por produtos estritamente ligados à estação mais quente (óculos de sol, sungas de banho, etc) são mais demandadas no verão e menos demandadas no inverno.

É importante destacarmos que a demanda de um bem depende não só dos vários fatores listados acima, mas, sobretudo, da ação conjunta deles. Para que os economistas consigam analisar a influência de somente uma variável na demanda, utiliza-se a suposição de que todas as outras variáveis permanecem constantes. No jargão econômico é utilizado o termo *coeteris paribus*, que quer dizer: *todo o restante permanecendo constante*.

3.1.2 Oferta

A oferta de um bem é simplesmente a quantidade deste bem que os produtores/vendedores desejam vender a determinado preço, em determinado período de tempo.

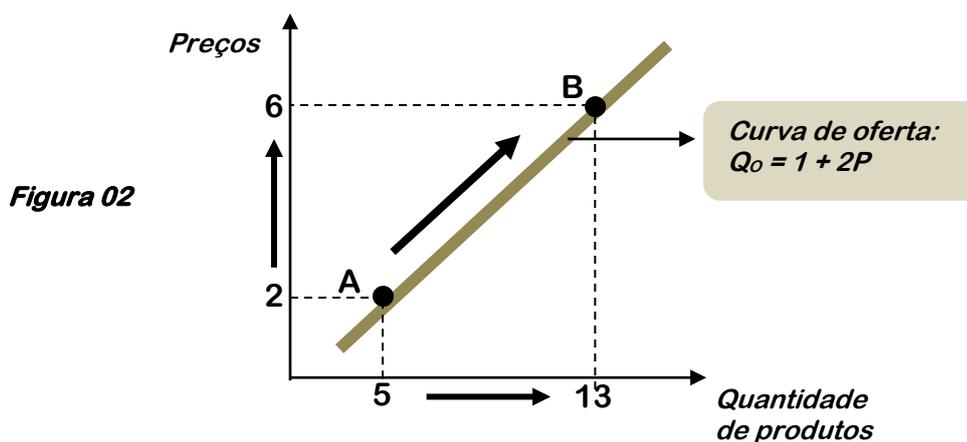
Dentro desta ideia, surge o conceito fundamental de *curva de oferta de um bem*. Ela informa, graficamente, a quantidade que os vendedores desejam vender à medida que muda o preço unitário.

Tem-se, no estudo da curva de demanda, que quanto maior for o preço, menores serão as quantidades demandadas pelos consumidores. No entanto, do ponto de vista da oferta, deve-se mudar a forma de raciocínio, isto porque quem dita a oferta são os produtores e não mais os consumidores.

Do ponto de vista dos produtores, quanto maior for o preço de um bem melhor será. Maiores preços indicam maiores lucros e maiores serão os incentivos para aumentar a produção. Desta forma, há uma relação diretamente proporcional entre os preços e as quantidades *ofertadas*. Assim, o gráfico da curva de oferta terá inclinação para cima, ascendente, crescente ou positiva.

Imagine-se a seguinte função de oferta (Q_O = quantidade ofertada e P = preço) e seu respectivo gráfico:

$$Q_O = 1 + 2P$$



No ponto A o preço é 2 e a quantidade ofertada é 5 ($Q_O = 1 + 2P \rightarrow Q_O = 1 + 2 \cdot 2 = 5$). À medida que aumentamos o preço de 2 para 6, a quantidade ofertada aumentou de 5 para 13 ($Q_O = 1 + 2P \rightarrow Q_O = 1 + 2 \cdot 6 = 13$). Ou seja, enquanto o preço sobe, a quantidade ofertada sobe. Tem-se uma relação direta e quando isto acontece, a curva tem sua inclinação para cima, crescente ou ascendente.

Do ponto de vista algébrico, sabe-se que a curva de oferta será ascendente pelo sinal positivo do número/coeficiente que multiplica as duas variáveis. Assim, na equação de oferta apresentada, $Q_O = 1 + 2P$, o sinal positivo que acompanha as variáveis Q_O e P garante a relação direta entre Q_O e P , indicando que, quando uma variável aumenta, a outra também aumenta e vice-versa, orientando, assim, a inclinação crescente da curva de oferta.

3.1.2.1 Fatores que afetam a oferta

Similarmente à demanda, a oferta é influenciada por vários fatores além do preço, como o custo de produção, a tecnologia, expectativas e o número de vendedores (MANKIWI, 2014):

→ **Preço do bem:** já visto.

→ **Custos de produção:** quanto maiores os custos de produção, menor o estímulo para ofertar o bem ao mesmo nível de preços. Quanto menores os custos de produção, maior será o estímulo para ofertar o bem. Como **principal exemplo** de custos de produção (para o nosso curso), podemos apresentar os **tributos**. Outros custos de produção são: salários dos empregados, taxas de juros, preço das matérias-primas, etc.

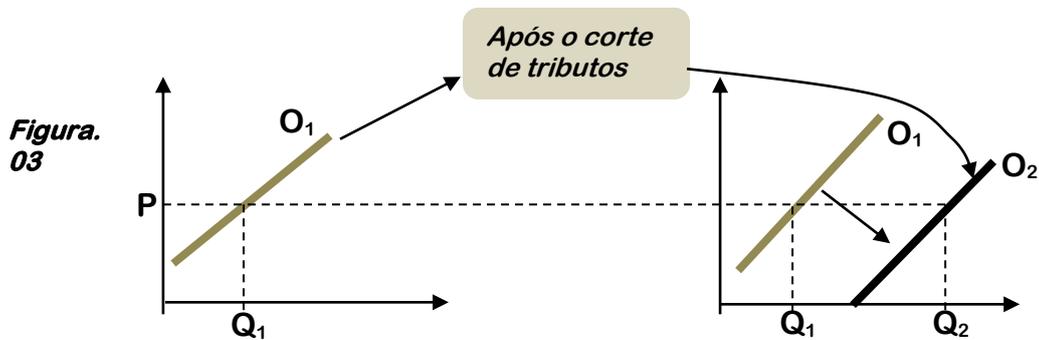
→ **Tecnologia:** o aumento de tecnologia estimula o aumento da oferta, tendo em vista que o desenvolvimento da tecnologia, geralmente, implica reduções do custo de produção e aumento da produtividade.

→ **Preços de outros bens:** se os preços de outros bens (que usam o mesmo método de produção) subirem enquanto o preço do bem X não se altera, obviamente, os produtores procurarão ofertar aquele bem que possui o maior preço e lhe trará maiores lucros.

→ **Outros fatores:** aqui, a exemplo da demanda, temos uma infinidade de fatores que podem alterar a oferta. Apenas para citar um exemplo, uma superoferta de qualquer produto agrícola pode ter sido causada por uma excelente safra, devido a boas condições climáticas no campo. Outro exemplo: a *expectativa* de aumento da demanda por um bem também leva os produtores a aumentar a oferta deste bem, visando maiores lucros (um produtor, meses antes do Natal, já começa a produzir mais mercadorias, em razão da expectativa de aumento da demanda durante o mês de dezembro).

Alterações nos custos de produção (dentre os quais estão os tributos), tecnologia, preços de outros bens e outros fatores provocam deslocamentos de toda a curva de oferta.

Quando tivermos alguma alteração no sentido de aumentar a oferta, a curva de oferta como um todo será deslocada para a direita. Exemplo: vejamos na figura 03 o que acontece com a curva de oferta caso o governa decida fazer um corte de tributos sobre a produção:

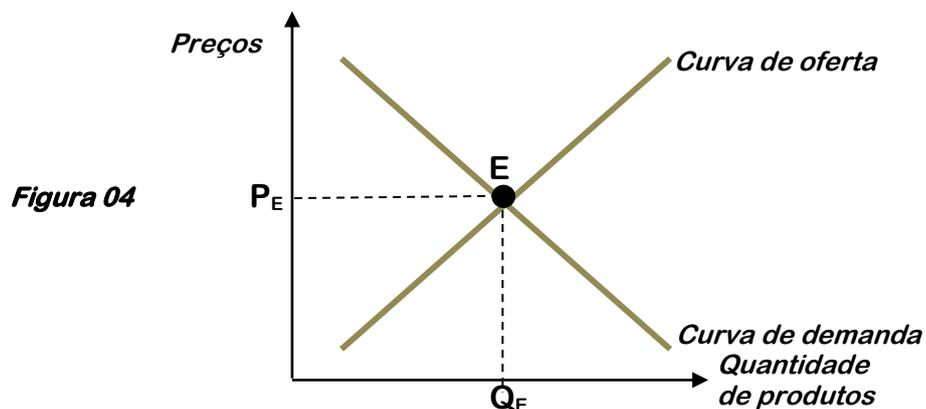


Assim, fatores que aumentem a oferta provocam deslocamentos para a direita. Se houver algum fator que provoque redução de oferta (aumento de tributos, por exemplo), o deslocamento ocorrerá para a esquerda.

3.1.3 Equilíbrio entre demanda e oferta

Passados os conceitos iniciais de demanda e oferta, pode-se definir o preço e quantidade de equilíbrio de mercado. É importante destacar que qualquer resultado do mercado de bens, seja no preço ou quantidade de equilíbrio, é fruto da interação entre as forças de demanda e oferta.

Pois bem, dadas duas curvas, uma de demanda e outra de oferta, o preço e a quantidade de equilíbrio estarão exatamente no ponto onde a demanda iguala a oferta:



No caso acima, o ponto E é o ponto exato em que, a determinado nível de preços, P_E (Preço de equilíbrio), as quantidades ofertadas são iguais às quantidades demandadas. Isto quer dizer que o mercado está em equilíbrio, não há excesso de demanda nem de oferta.

3.2 Características da Eficiência Econômica

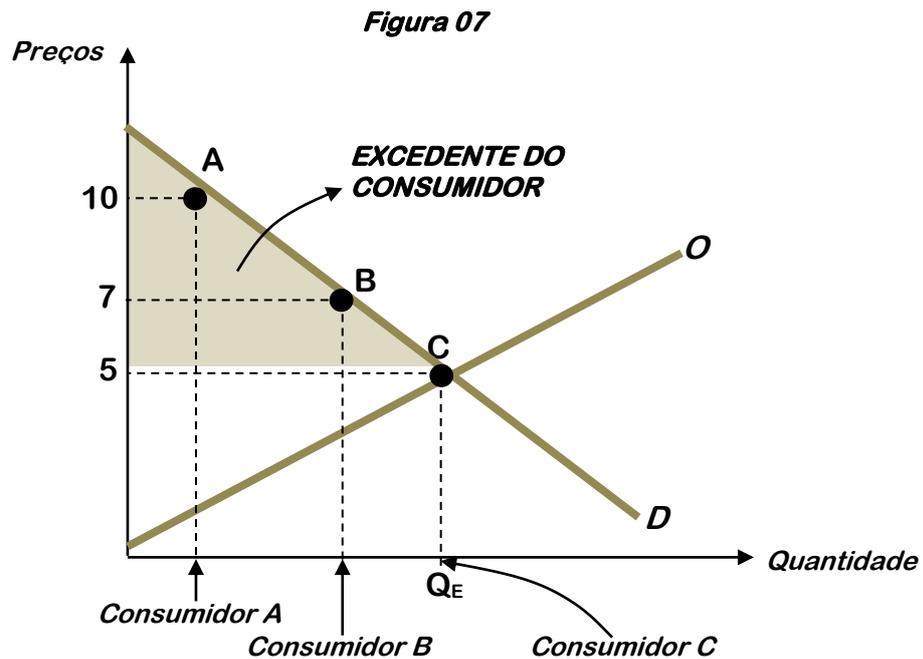
3.2.1 Excedente do consumidor

Nas transações de mercado, consumidores e produtores compram e vendem de acordo com o preço de equilíbrio, que é estabelecido pelas forças do mercado (forças da oferta e da demanda). Ou seja, é o mercado que estabelece o preço das mercadorias.

No entanto, para alguns consumidores, o preço determinado pelo mercado pode ser mais barato que aquele preço que estes consumidores estariam dispostos a pagar. Por exemplo, suponha que o preço de equilíbrio de uma mercadoria seja R\$ 5,00 e um determinado consumidor esteja disposto a pagar por este produto o valor de R\$ 7,00. Neste caso, a compra deste produto, ao preço de mercado de R\$ 5,00, trará um benefício a este consumidor. A este benefício chamamos de excedente do consumidor.

Assim, pode-se definir excedente do consumidor: “é o benefício total obtido pelo consumo de determinado produto, menos o custo total de sua aquisição” (PYNDICK; RUBINFELD, 2010, p. 118).

A figura 07 mostra as curvas de demanda e oferta de um bem. Como o preço da mercadoria é determinado pela interação entre demanda e oferta, o preço de mercado do bem é aquele em que a curva de demanda intercepta a curva de oferta. Na figura 07, isto ocorre ao preço de R\$ 5,00 e à quantidade de equilíbrio Q_E .



Dentro da curva de demanda do mercado, existem alguns consumidores dispostos a pagar mais que o preço de mercado de R\$ 5,00. O consumidor A, por exemplo, provavelmente dá mais valor para esta mercadoria ou necessita dela urgentemente. Dessa maneira, o consumidor A está disposto a pagar até R\$ 10,00 por tal mercadoria. Entretanto, como o preço transacionado no mercado é de R\$ 5,00, seu benefício líquido é de R\$ 5,00 (os R\$ 10,00 que está disposto a pagar menos os R\$ 5,00 que necessita arcar para obter o bem). O excedente do consumidor A é, pois, R\$ 5,00.

O consumidor B dá menos valor à mercadoria que o consumidor A, no entanto, ainda dá mais valor que aquele decidido pelo mercado. O consumidor aceita pagar até R\$ 7,00 pelo bem, logo, desfruta de um benefício no valor de R\$ 2,00. O consumidor C dá ao bem um valor exatamente igual a seu preço de mercado, R\$ 5,00. Assim, para este último não há benefício líquido (excedente) ao consumir o bem. Os consumidores localizados à direita do ponto C da curva de demanda dão a essa mercadoria um valor inferior a R\$ 5,00. Este último grupo simplesmente não adquirirá o produto.

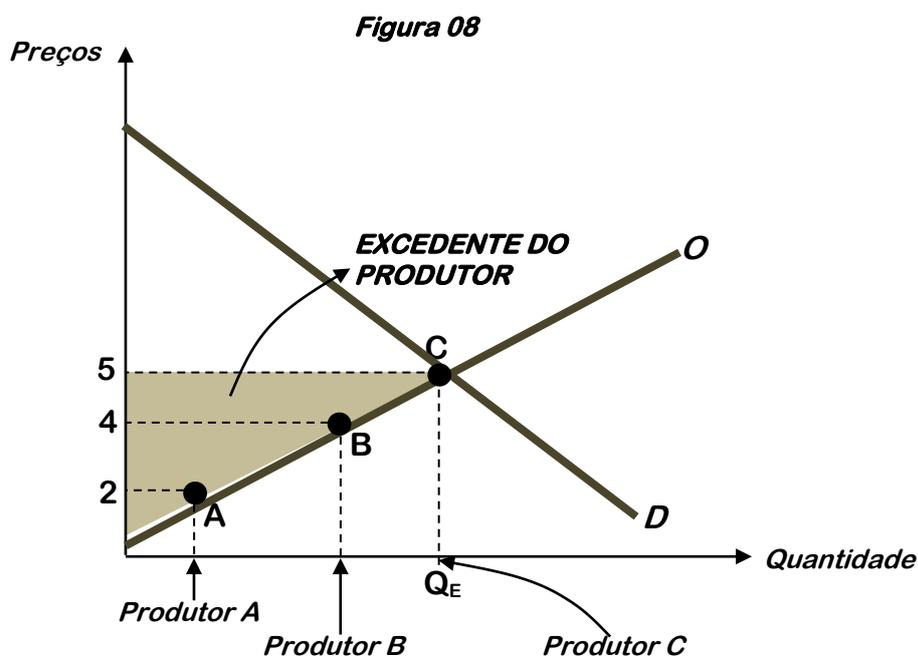
Se quisermos medir o excedente de todos os consumidores em conjunto, ele será exatamente a área entre a curva de demanda, a linha do preço de mercado e o eixo vertical do gráfico (a área cinza claro da figura 07). Isto é, o excedente é igual à área acima do preço, mas abaixo da curva de demanda. Essa área indica o benefício líquido total dos consumidores, ou,

em outras palavras, o excedente do consumidor ou o bem-estar dos consumidores neste mercado.

3.2.2 Excedente do produtor

O excedente do produtor é um conceito bastante similar com o excedente do consumidor. Ele mede os ganhos dos produtores.

Volte-se a análise para o mercado retratado na figura 07 e que agora é reproduzido na figura 08. Nele, o preço de equilíbrio é R\$ 5,00. No entanto, alguns produtores ainda produziriam suas mercadorias mesmo que o preço de mercado fosse inferior.



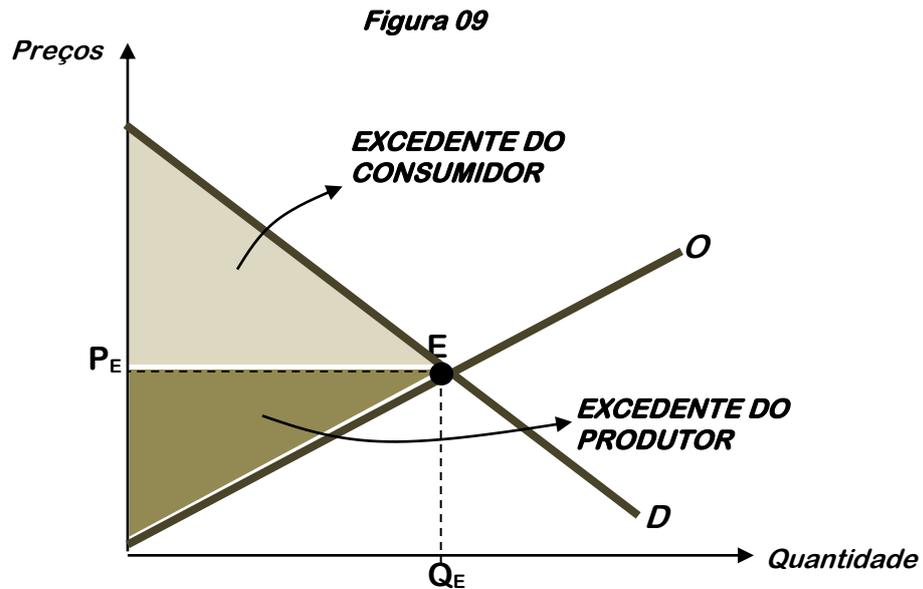
O produtor A, ainda que a mercadoria fosse vendida a apenas R\$ 2,00, produziria o bem. A diferença entre o preço de mercado, R\$ 5,00, e o preço que o faria produzir o bem, R\$ 2,00, é o excedente deste produtor. Ou seja, o benefício líquido do produtor A é R\$ 3,00. Raciocinando de maneira análoga, o excedente do produtor B é R\$ 1,00 (R\$ 5,00 – R\$ 4,00). O excedente do produtor C é nulo. Os produtores localizados à direita do ponto C na curva de oferta não produzirão o bem.

Para o mercado como um todo, o excedente do produtor é a área acima da curva de oferta até a linha do preço de mercado (área cinza escuro). Em outras palavras, é a área abaixo do preço, mas acima da curva de oferta. Essa área indica o benefício líquido total dos

produtores, ou, de outra forma, o excedente do produtor ou o bem-estar dos produtores neste mercado.

3.2.3. Eficiência Econômica

Uma maneira de enxergar a eficiência econômica é por meio dos excedentes do consumidor e produtor. Conforme a figura abaixo:



Na figura acima, a situação de equilíbrio de mercado, onde utiliza-se o preço (P_E) decidido livremente pelas forças da oferta e da demanda, provoca uma situação tal em que os excedentes estão maximizados.

Como o excedente do consumidor é a área abaixo da curva de demanda e o excedente do produtor é a área acima da curva de oferta, a situação acima, onde o mercado decide livremente o preço e quantidade, provoca uma situação de excedente total máximo. Isto também significa eficiência econômica.

Se o governo impusesse um tributo, ou uma tarifa, haveria aumento de preços para os consumidores e redução do preço líquido recebido pelo produtor. Tal fato provocaria, respectivamente, redução dos excedentes do consumidor e do produtor, de tal forma que a imposição deste tributo ou tarifa seria ineficiente do ponto de vista econômico.

3.2.3.1 Ótimo de Pareto

Quando um mercado opera de modo perfeito ou eficiente (excedentes maximizados), temos uma situação chamada “**ótimo de Pareto**”⁴ (ou “eficiência de Pareto”, ou “Pareto-eficiente”, ou “eficiência econômica”, ou ainda “eficiência alocativa”).

Em Economia, diz-se que uma alocação de recursos é *eficiente* (ótimo de Pareto) quando não é possível “melhorar a situação de uma pessoa sem piorar a de outra” (VARIAN, 2012, p. 328).

Imagine-se uma economia com apenas dois consumidores (Teodósio e Tibério) e alguma quantidade de apenas dois bens (10 litros de refrigerante; e 10 litros de suco). Suponha que Teodósio, atinge seu bem-estar máximo (utilidade máxima) quando ele consome todos os 10 litros de refrigerante. Já Tibério, prefere suco e atinge sua utilidade máxima quando consome todos os 10 litros de suco. Então, pode-se entender que esta economia estará em ótimo de Pareto quando Teodósio consumir 10 litros de refrigerante e Tibério consumir 10 litros de suco. Nesta situação, haverá eficiência econômica.

Dadas as condições existentes (apenas dois consumidores e apenas dois bens: 10L de refrigerante, 10L de suco), havendo uma situação de ótimo de Pareto, será impossível melhorar a situação de um dos consumidores sem piorar a situação do outro consumidor.

A título de exemplificação, se Teodósio der 1L de refrigerante para Tibério, este último ficará melhor, pois, além de 10L de suco, terá mais 1L de refrigerante. No entanto, Teodósio ficará em pior situação, pois terá nesse momento apenas 9L de refrigerante e não 10L, como preferiria. Dessa forma, repise-se a ideia do ótimo de Pareto: é impossível melhorar a situação de alguém sem piorar a situação de outrem.

Agora, imagine-se que Teodósio tenha 5L de refrigerante e Tibério também tenha apenas 5L de suco. Suponha que seja acrescentado ao consumo de cada um mais 1L de refrigerante e suco, respectivamente (isso é possível, pois na suposição inicial havia disponibilidade nesta economia de 10L de refrigerante e 10L de suco). Após o acréscimo de 1L de refrigerante e suco, Teodósio e Tibério ficarão, respectivamente, com 6L de refrigerante e suco. Ou seja, os dois terão melhorado. Como foi possível haver a melhora de

⁴ A expressão é em homenagem ao economista Vilfredo Pareto (1848-1923), que foi um dos primeiros a examinar as implicações do conceito de eficiência.

ambos, então, aquela situação preexistente (5L de refrigerante e 5L suco para Teodósio e Tibério, respectivamente) não pode ser um ótimo de Pareto, pois se o fosse, a melhoria do bem-estar de um estaria condicionada, obrigatoriamente, à piora do bem-estar do outro.

A situação narrada no início do parágrafo anterior é chamada de melhoria de Pareto, cuja definição é a seguinte: se for possível encontrar uma forma de melhorar a situação de um indivíduo sem piorar a de nenhuma outra, haverá uma melhoria de Pareto. Neste caso, a melhoria de Pareto significou uma melhora de bem-estar de alguém sem implicar piora de bem-estar de outrem. Ou seja, do ponto de vista “geral” ou “total”, o bem-estar melhorou. Por isso, a nomenclatura “melhoria de Pareto”. Por outro lado, quando se está em um ótimo de Pareto, as trocas já se encontram no máximo de bem-estar “total”, logo, é impossível melhorar a situação de alguém sem piorar a de outrem.

Assim, enquanto ótimo de Pareto significa uma situação de eficiência econômica, a melhoria de Pareto significa apenas uma situação de melhoria de bem-estar total, a partir de uma situação ineficiente economicamente.

Uma alocação ineficiente carrega em si a possibilidade de que há alguma forma de melhorar a situação de alguém sem prejudicar ninguém mais. E isto é uma característica indesejável (o desejável mesmo é que se esteja em um ótimo de Pareto, onde máximo bem-estar total foi atingido).

Deve-se ressaltar que eficiência não implica obrigatoriamente equidade e vice-versa. No exemplo utilizado, envolvendo Tibério e Teodósio, há uma situação em que a repartição do consumo dos dois bens não é igualitária, no entanto pode ser eficiente economicamente. Adicionalmente, havendo uma situação de melhoria de Pareto, pode-se aumentar tanto a eficiência quanto a equidade.

3.3 O modelo de concorrência perfeita

A essência do modelo de concorrência perfeita é a de que o mercado é inteiramente impessoal, no sentido de que o mercado é tão diversificado, possui tantos produtores e tantos consumidores que não sobra espaço para “rivalidades” pessoais.

O fato de o mercado em concorrência perfeita (também chamado de mercado competitivo) ser inteiramente impessoal, nos leva, portanto, à conclusão da não existência de “rivalidade” entre os vendedores no mercado; ao mesmo tempo, os compradores não

reconhecem a sua competitividade vis-à-vis. Vale ressaltar que se está falando da rivalidade no sentido de concorrência direta entre os agentes econômicos.

Basicamente, são três as condições que definem a concorrência perfeita. Juntas, estas condições garantem um mercado livre e impessoal, no qual as forças da demanda e da oferta determinam os preços e as quantidades transacionadas. As três condições são “aceitação de preços, homogeneidade de produtos e livre entrada e saída” (PINDYCK; RUBINFELD, 2010, p. 238). Estas condições serão detalhadas adiante.

1) Aceitação de Preços - Atomicidade (grande número de pequenos vendedores e compradores)

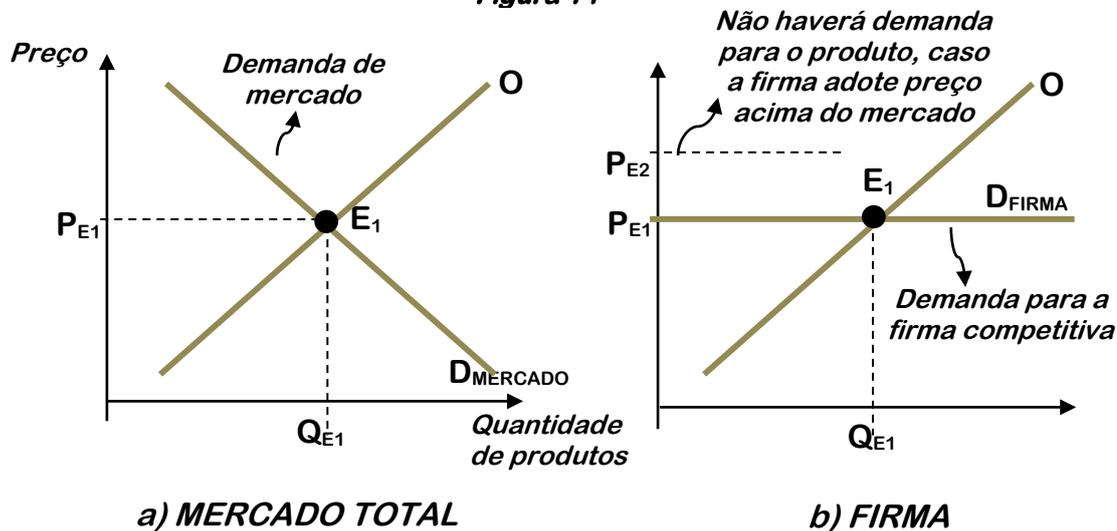
Todos os agentes econômicos devem ser pequenos em relação ao mercado, de forma a não exercer influência significativa sobre o todo. Assim, compradores e vendedores devem ser como “átomos”, de tal forma que um “átomo” isolado não tenha condições de afetar os preços.

A principal consequência desta atomicidade (grande número de vendedores e compradores) é o fato de que as empresas e os consumidores simplesmente aceitarão o preço que o mercado impõe. Desta forma, o preço dos bens é decidido pelo mercado e os vendedores e consumidores apenas aceitam este preço. Pode-se dizer, portanto, que, em concorrência perfeita, empresas e consumidores são tomadores (ou aceitadores) de preços.

O fato de a empresa ser uma aceitadora de preços, bastante pequena em relação ao mercado, tem uma importante consequência para a curva de demanda com a qual a empresa individualmente se defronta. Por ser tomadora de preços, a empresa praticará exatamente o preço determinado pelo mercado. Se decidir vender o produto acima deste preço determinado pelo mercado, nenhum consumidor adquirirá o produto. Ao mesmo tempo, não venderá abaixo do preço de mercado. Deste modo, a curva de demanda com a qual a empresa se defronta será uma reta horizontal exatamente no nível do preço de mercado. Por isso, diz-se que a curva de demanda individual da empresa, em concorrência perfeita, é uma reta horizontal, conforme figura abaixo:

**DEMANDA DE MERCADO E DEMANDA INDIVIDUAL
(FIRMA ISOLADA) EM MERCADOS COMPETITIVOS**

Figura 14



2) Homogeneidade de produtos

Uma segunda condição da concorrência perfeita é que o produto de qualquer vendedor num mercado de concorrência perfeita deve ser homogêneo ao produto de qualquer outro vendedor. Esta homogeneidade pode ser encontrada quando os produtos de todas as empresas em um mercado são substitutos perfeitos entre si.

Neste caso, nenhuma empresa pode elevar o preço de seu produto acima do preço de mercado, porque todos os consumidores trocariam o consumo do seu produto pelo consumo dos produtos das outras empresas, que são substitutos perfeitos, em virtude da homogeneidade.

Um exemplo clássico de produtos homogêneos são os produtos primários (matérias-primas, produtos agrícolas, etc). Como a qualidade destes produtos primários é bastante similar entre os produtores, não faz diferença para os compradores de quem eles estão comprando o produto. Ou seja, temos uma impessoalidade nas transações.

Como exemplo destes produtos primários, temos os produtos agrícolas (feijão, milho, algodão), petróleo, gás, minérios, metais como o ferro, alumínio, cobre, ouro, etc. Esses produtos caracterizados pela sua homogeneidade são chamados de commodities.

Em contrapartida, quando os produtos não são homogêneos, cada empresa pode elevar seu preço acima do preço praticado pelo concorrente, desde que seu produto seja de qualidade superior, descaracterizando, portanto, a homogeneidade.

3) Livre entrada e saída - Livre mobilidade de fatores de produção (recursos)

Esta pré-condição implica que cada fator de produção ou recurso pode imediatamente entrar e sair do mercado como resposta a mudanças em suas condições (alterações de preços, por exemplo).

Baseado neste pressuposto, há outros dele decorrentes:

- O fator de produção mão-de-obra é móvel, podendo mudar de uma empresa para outra;
- Os requisitos para exercer qualquer trabalho por parte da mão-de-obra são poucos, simples e fáceis de aprender;
- Os fatores de produção estão disponíveis para todas as empresas, ou seja, não existe insumo ou fator de produção que seja monopolizado por um proprietário ou produtor.
- Novas empresas podem entrar e sair livremente, sem maiores dificuldades. Neste ponto, ressalto que se, grandes investimentos ou patentes/licenças iniciais são necessários, então, não temos livre entrada e saída, nem livre mobilidade de recursos.

Além destas três condições, os consumidores devem ter perfeito conhecimento dos preços, caso contrário eles podem comprar a preços altos quando outros menores estão disponíveis. Os produtores, similarmente, devem conhecer seus custos tão bem quanto os preços, a fim de atingir o lucro máximo. Lembre-se de que supomos que as firmas sempre buscam maximizar os lucros e a existência de desinformações que afastem a firma desse seu objetivo não se coaduna com as características da concorrência perfeita.

Estas condições, reunidas, fazem com que o modelo de concorrência perfeita seja considerado eficiente economicamente. Tal conclusão será desdobrada adiante.

3.3.1. Curvas de receita da firma (em concorrência perfeita)

A receita média (R_{me}) é “a receita total dividida pela quantidade produzida” (MANKIWI, 2014, p. 263). Algebricamente, $R_{me}=RT/Q$. Como a receita total é preço multiplicado pelas quantidades ($RT=P.Q$); então:

$$Rme = \frac{RT}{Q} = \frac{P \cdot Q}{Q} = P$$

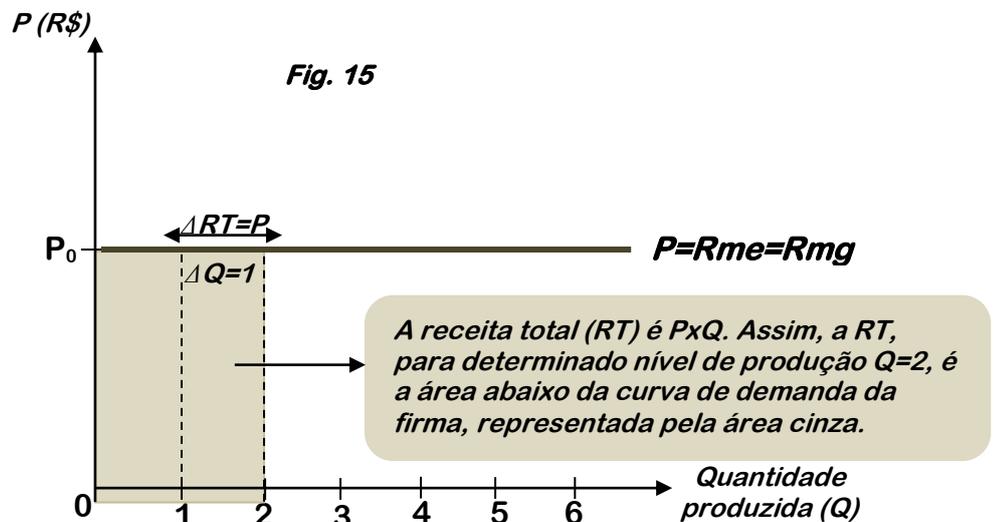
Ou seja, a receita média de uma firma é o próprio preço unitário de mercado do bem ($Rme=P$).

A receita marginal (Rmg) é o acréscimo na receita total (ΔRT) decorrente da venda adicional de 01 produto (ΔQ), ou seja, “é a variação da receita total decorrente da venda de cada unidade adicional de produto” (MANKIWI, 2014, p. 264). Acompanhe a figura 15. Qual será a receita marginal se a empresa aumentar a produção de 1 para 2? Ao vender mais um produto no mercado ($\Delta Q=1$), a firma receberá exatamente o valor de seu preço. Neste caso, o acréscimo de receita (ΔRT) será igual a P e o ΔQ será igual a 1. Assim,

$$Rmg = \frac{\Delta RT}{\Delta Q} = \frac{P}{1} = P$$

A receita marginal da firma, na concorrência perfeita, também é igual ao preço de mercado do bem (esta afirmação só é válida para a concorrência perfeita, pois somente neste modelo a curva de demanda individual da firma é horizontal). Se fizermos o mesmo procedimento para qualquer nível de produção, a receita marginal será sempre igual a P .

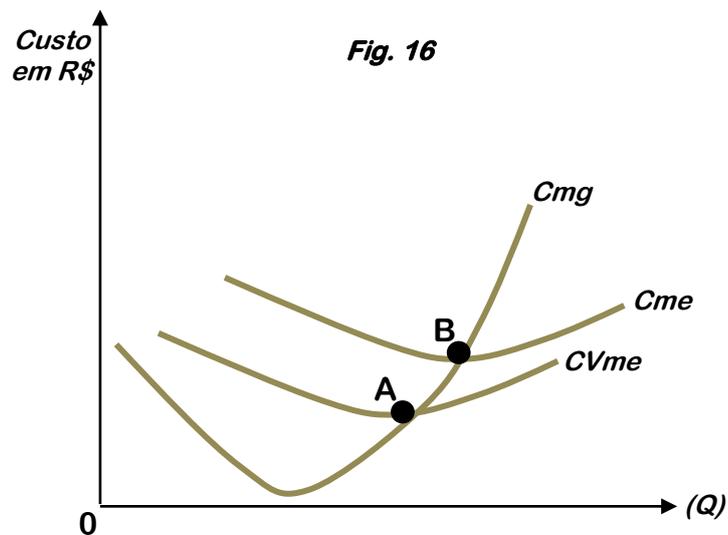
A conclusão a que se chega é que as curvas de demanda, da receita média e da receita marginal serão equivalentes, isto é, serão linhas retas horizontais ao nível do preço de equilíbrio do mercado.



Por fim, a receita total, dado um nível de produção (Q), será exatamente a área abaixo da curva de demanda limitada pela linha que passa por Q . A receita total (RT) é $P \times Q$, ou seja, é a base do retângulo (Q) multiplicada pela altura do mesmo (P).

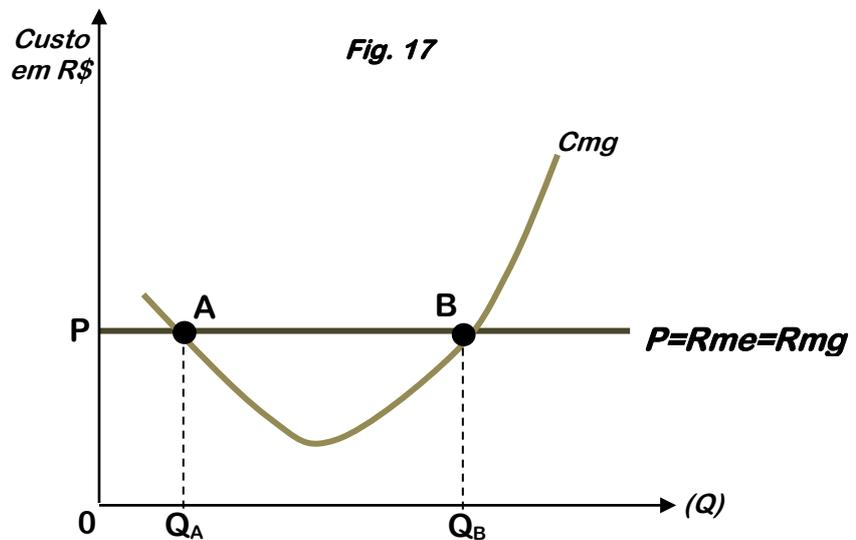
3.3.2. Curvas de custo

As curvas de custos são as mesmas para qualquer estrutura de mercado, conforme gráfico abaixo:



3.3.3. Equilíbrio da firma no curto prazo

Na concorrência perfeita, a receita marginal é igual ao preço ($R_{mg}=P$), de forma que o equilíbrio é alcançado quando $C_{mg}=P$. Assim, a firma inserida em um mercado de concorrência perfeita terá o seu equilíbrio quando a curva do custo marginal interceptar a linha do preço (que é igual à linha da R_{mg}).



Importante: como na concorrência perfeita, $Rmg=P$, e o equilíbrio (maximização de lucros) de qualquer firma é atingido quando $Rmg=Cmg$, então, na concorrência perfeita (somente nela), a firma se equilibra quando $Cmg=P$. Este nível de preço existente na concorrência perfeita, que é igual ao custo marginal, é chamado de preço socialmente ótimo.

A princípio, pode parecer que há dois equilíbrios (pontos A e B), pois há dois níveis de produção, Q_A e Q_B , em que o $Cmg=P=Rmg$. No entanto, apenas em um deles o lucro é maximizado. O ponto A não pode ser o ponto de maximização de lucros, uma vez que, se aumentarmos a produção além de Q_A , o lucro será aumentado. À direita de Q_A e à esquerda de Q_B , a receita marginal (acréscimo de receita) é maior que o custo marginal (acréscimo de custos), o que indica que os lucros serão aumentados se aumentarmos a produção além de Q_A até Q_B .

Se é assim, o que temos então no ponto A, ao nível de produção Q_A ? No ponto A, ao nível de produção Q_A , onde $Rmg=Cmg=P$, ocorre o ponto de prejuízo total máximo. O prejuízo (Prej) pode ser entendido como a diferença entre os custos totais (CT) e a receita total (RT). Assim,

$$\text{Prej} = \text{CT} - \text{RT}$$

Vemos, então, que a igualdade entre o preço e o custo marginal é condição necessária para a maximização de lucro, mas, geralmente, não constitui condição suficiente. O fato de encontrarmos um ponto onde o preço é igual ao custo marginal não significa que

encontramos o ponto de lucro máximo. Mas, por outro lado, se encontrarmos o ponto de lucro máximo, sabemos que, obrigatoriamente, o preço tem que igualar-se ao custo marginal.

Assim, podemos definir de forma mais precisa a situação de lucros máximos na concorrência perfeita:

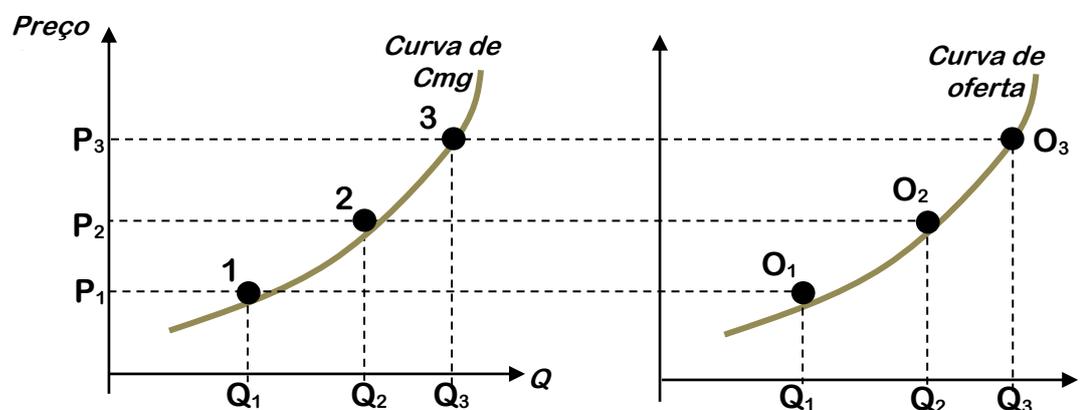
$$R_{mg} = P = C_{mg} \rightarrow \text{sendo } C_{mg} \text{ crescente}$$

Se C_{mg} é decrescente, e $P=C_{mg}$, tem-se prejuízo máximo.

3.3.4. Curva de oferta da firma no curto prazo

Na figura 19, diagrama A, tem-se o trecho ascendente da curva de custo marginal de uma firma. Suponha que o nível de preço seja P_1 . A este nível de preço, a firma está em equilíbrio no ponto 1 (onde $P=C_{mg}$), e ofertará (produzirá) Q_1 produtos. Se o preço aumentar para P_2 , a firma ofertará Q_2 (no ponto 2, teremos novamente $P=C_{mg}$). Se o preço aumentar para P_3 , a oferta será Q_3 (no ponto 3, teremos também $P=C_{mg}$) e assim por diante. No diagrama b, nós temos uma curva que representa as diversas quantidades ofertadas (quantidades produzidas) relacionadas a diversos níveis de preços. Ora, a curva que relaciona preços e quantidades ofertadas/produzidas é a curva de oferta. Então, pelo que se vê na figura 19, a curva de oferta da firma, no curto prazo e na concorrência perfeita, é derivada a partir do trecho ascendente da curva de custo marginal.

Derivação da curva de oferta a curto prazo de um produtor em concorrência perfeita



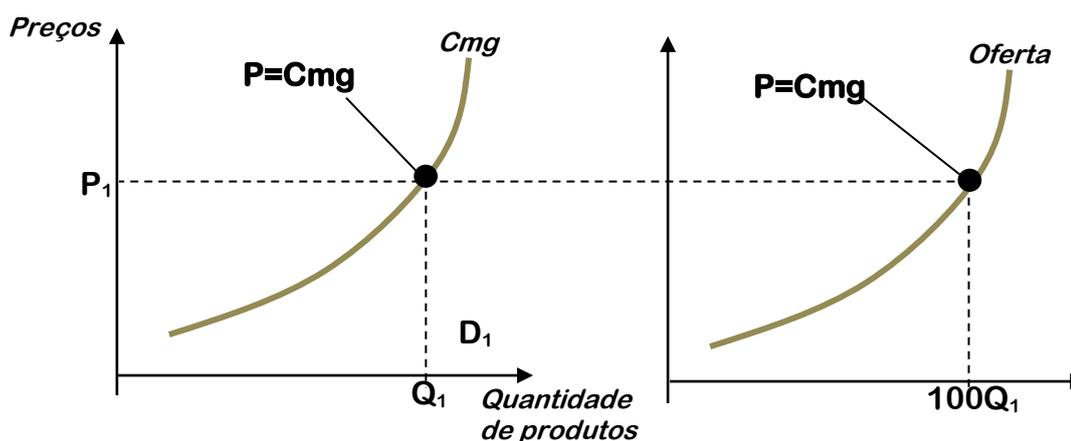
a) Posições de equilíbrio a curto prazo para a firma.

b) Quantidades ofertadas nos equilíbrios de curto prazo da

3.3.5. Curva de oferta da indústria no curto prazo

A curva de oferta da indústria será “a soma das ofertas de todas as empresas individuais” (VARIAN, 2012, p. 437). Veja a figura 21 e considere a indústria/setor sendo composto por 100 firmas:

Figura 21



A curva de custo marginal de cada empresa estabelece a quantidade que a empresa fornecerá a cada preço. Dessa maneira, a curva de oferta da indústria/setor (diagrama à direita) pode ser deduzida diretamente a partir das curvas de custo marginal das empresas no mercado. Ao preço P_1 , uma firma produz Q_1 . Ao mesmo preço, a indústria/setor produzirá $100Q_1$, considerando que o setor contém 100 firmas. Desta forma, podemos entender que a curva de oferta do mercado é a soma horizontal das curvas de ofertas individuais.

3.3.6. Equilíbrio da firma no longo prazo

É importante lembrar que, no longo prazo, as firmas competitivas também buscam o nível de produção em que a receita marginal se iguala ao custo marginal.

A diferença do longo para o curto prazo é a possibilidade de a firma variar todos os fatores de produção. Como custo significa remuneração ou preço de fator de produção, pode-se considerar que no longo prazo todos os custos são variáveis, uma vez que podemos variar todos os fatores de produção (PYNDICK; RUBINFELD, 2010).

Assim, em longo prazo, $CT=CV$ e $Cme=CVme$. Como o equilíbrio também é alcançado quando $Rmg=Cmg$, o nosso equilíbrio será bastante semelhante à situação vista no

curto prazo, com a existência de apenas uma diferença que será crucial para a análise. Vejamos essa diferença.

No longo prazo, o mercado só estará em equilíbrio se a receita total das firmas for exatamente igual aos custos totais. Em outras palavras, no equilíbrio de longo prazo da concorrência perfeita, só possuímos lucro econômico igual a zero, ou lucro normal, que é a situação em que a receita é o valor exato utilizado para remunerar ou pagar os fatores de produção (dentre estes fatores de produção, está o lucro do empresário e todos os custos de oportunidade implícitos). Maiores detalhes, releia o início da aula.

Se as firmas estiverem obtendo receita total superior ao custo total, haverá lucro econômico positivo, ou lucros extraordinários. Nesta situação, a firma recebe mais dinheiro do que o necessário para bancar o custo dos fatores de produção. Quando isto acontece, há estímulos para a entrada de novas empresas nesse mercado, uma vez que é pressuposto da concorrência perfeita a livre entrada e saída de empresas. Portanto, “se uma empresa estiver obtendo lucros, esperamos que haja novas entradas no mercado” (VARIAN, 2012, p. 440). Com a atração de novas firmas, a curva de oferta do mercado será deslocada para baixo e para a direita. Relembrando as interações entre oferta e demanda, tem-se que este deslocamento da curva de oferta provocado pela entrada de novas firmas fará reduzir o preço de equilíbrio do mercado. Esta redução de preço, por sua vez, fará diminuir o lucro econômico da firma até o ponto em que tivermos lucro econômico zero ou lucro normal.

Se as firmas estiverem obtendo receita total inferior ao custo total, haverá prejuízo econômico. Nesta situação, há estímulos para a saída de empresas, o que faz com que a curva de oferta do mercado seja deslocada para a esquerda e para cima. Este deslocamento fará aumentar o preço de equilíbrio de mercado, reduzindo o prejuízo econômico até o ponto em que existir novamente lucro econômico zero ou lucro normal (MANKIWI, 2014).

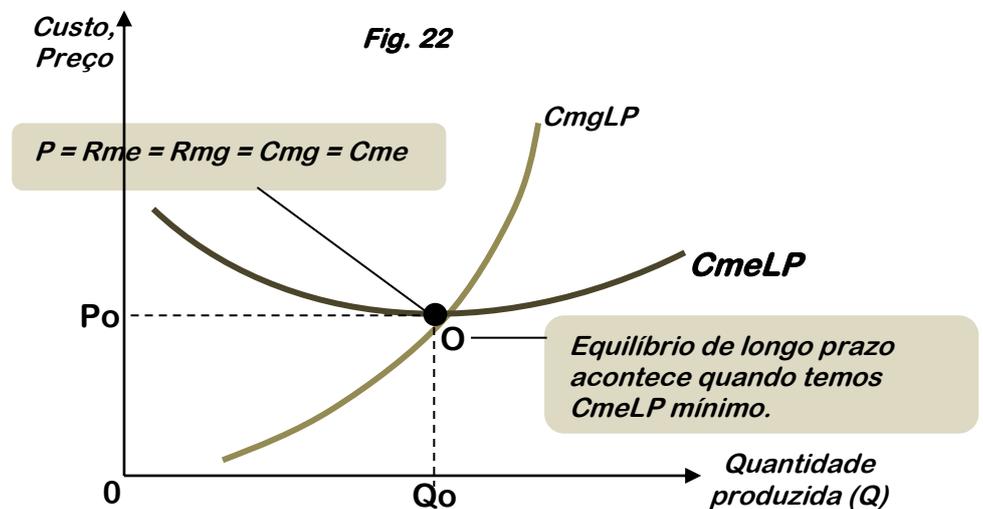
Assim, vê-se que o equilíbrio competitivo de longo prazo é a situação em que há lucro econômico zero ($RT = CT$). Como, nesta situação, temos $RT=CT$, então, obrigatoriamente, temos também $Rme=Cme$. Em concorrência perfeita, nós já vimos que a

Rme é igual ao preço, que é igual à Rmg. Então, no equilíbrio competitivo⁵ de longo prazo, temos:

$$1) RT = CT \quad (\text{lucro econômico zero ou lucro normal})$$

$$2) Rmg = Rme = P = Cme = Cmg$$

Graficamente, o equilíbrio de longo prazo será o ponto em que a curva de custo marginal de longo prazo intercepta a curva de custo (total) médio de longo prazo, ressaltando que esta intersecção representa o ponto de mínimo da curva de custo total médio (é a escala ótima da firma, aprendida lá na teoria dos custos). Vejamos a figura 22:



No ponto O, a receita total será a área do retângulo $0_Qo_O_Po$. O custo total terá a mesma área. Assim, o ponto O é o único ponto em que haverá equilíbrio no longo prazo. Para preços maiores que Po , haverá estímulos à entrada de mais empresas para o mercado, pois teremos $RT > CT$, ou seja, lucro econômico positivo (=lucros extraordinários). Para preços menores que Po , haverá estímulos à saída de empresas, pois teremos $RT < CT$, ou seja, prejuízo econômico.

Por fim, é interessante lembrar que, no ponto O, os custos marginais e médios de curto e de longo prazo também são iguais.

3.4 Eficiência: Concorrência versus Monopólio

⁵ Quando falamos em equilíbrio competitivo, estamos querendo falar em equilíbrio na concorrência perfeita.

Na concorrência perfeita, o preço se iguala ao custo marginal de ofertar o bem/serviço. Esta conclusão significa que “o preço que alguém está disposto a pagar para comprar uma unidade adicional do bem é igual ao preço que alguém tem de receber para vender uma unidade adicional do bem” (VARIAN, 2012, p.329).

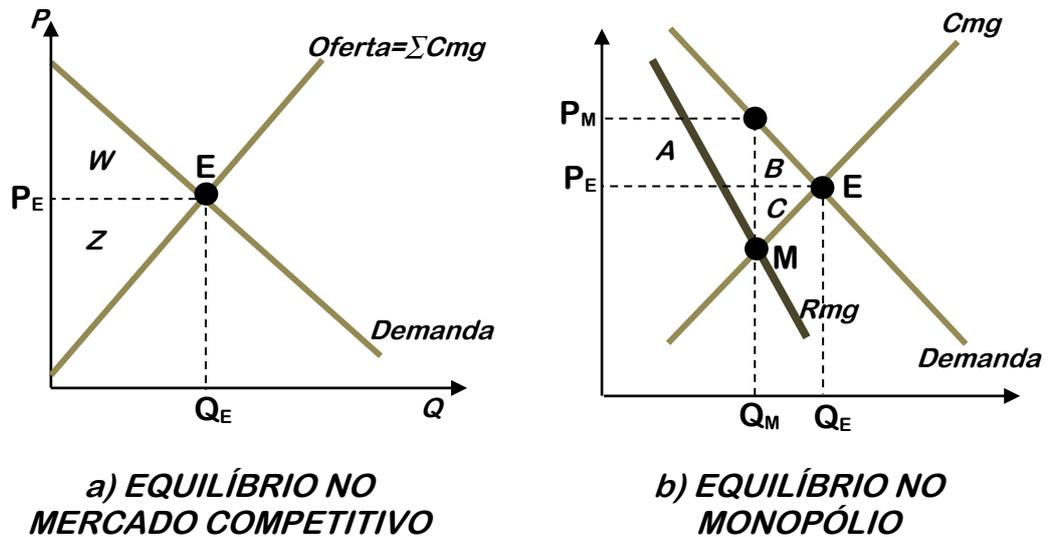
Por isso, o mercado competitivo apresenta eficiência, isto é, maximiza os excedentes do produtor e do consumidor, já que eles estão dispostos a fazer negócio pelo mesmo preço (o consumidor paga o mesmo preço que o ofertante recebe).

O mercado competitivo também cumpre as exigências para ser eficiente no sentido de Pareto. Isto acontece porque, como o preço é igual ao custo marginal, todos os consumidores pagam o mesmo preço pelo bem, o que faz com que todos os consumidores valorizem igualmente o bem do mercado competitivo. Assim, quem quiser pagar o preço de mercado do bem poderá comprar. Quem não quiser, não poderá comprar.

Diferente é o caso do Monopólio. No monopólio, apenas uma empresa (ou o governo) oferta determinado bem/serviço, o que faz com que haja “apenas um vendedor, mas muitos compradores” (PYNDICK; RUBINFELD, 2010, p. 307). O monopolista possui maior poder sobre o preço. Por isso, chega-se a conclusão de que “um monopólio é ineficiente” (VARIAN, 2012, p. 473), no sentido de não produzir as quantidades necessárias, mas sim as quantidades que mais beneficiam a ele próprio.

Nesse sentido, o monopólio operará num ponto onde o preço supera o custo marginal. Isso significa que o preço em monopólio será maior e, em consequência, as quantidades ofertadas do bem/serviço serão menores.

Figura 23



Pela figura 23, observa-se que, no monopólio, o preço de equilíbrio (P_M) e a quantidade de equilíbrio (Q_M) serão, respectivamente, maiores e menores que aqueles verificados na concorrência perfeita (P_E e Q_E). Ou seja, o consumidor consome menos e paga mais.

Na figura da direita, foram colocados os dois pontos de equilíbrio a fim de facilitar a comparação. O ponto M, onde a receita marginal iguala o custo marginal, significa o equilíbrio do monopólio, com preços P_M e quantidades Q_M . Se tivéssemos um mercado competitivo, a curva do custo marginal seria o equivalente à curva de oferta, e o equilíbrio competitivo aconteceria onde a oferta intercepta a demanda, no ponto E, a preços P_E e quantidades Q_E .

Na figura da esquerda, para o mercado competitivo, os excedentes (do consumidor e do produtor \rightarrow áreas W e Z, respectivamente) estão maximizados. Isto significa que o mercado funciona de modo eficiente (possui eficiência econômica).

Na figura da direita, no equilíbrio do monopólio, nós podemos perceber que o preço mais alto ($P_E \rightarrow P_M$) e a redução de consumo ($Q_E \rightarrow Q_M$) faz com que o excedente do consumidor seja reduzido no valor das áreas do retângulo A e do triângulo B. Ou seja, do lado do consumidor há perdas no valor de $(A + B)$. No lado do produtor, há um ganho de excedente no valor do retângulo A, uma vez que o preço está mais alto. Por outro lado, há

uma perda no valor do triângulo C, em razão da redução de produção vendida. Logo, há um ganho de excedente para os produtores no valor de $(A - C)$.

Percebe-se, então, que o mercado monopolista implica ganho de bem estar para o produtor e perda de bem estar para o consumidor. Se você somar as variações – o que significa fazer perdas dos consumidores menos ganhos dos produtores – verá que o resultado final será uma perda total no valor de $(B+C)$. Esta perda é o peso morto do monopólio. Daí, podemos concluir que os mercados monopolistas não são eficientes economicamente (pois os excedentes não são maximizados).

A causa desta ineficiência reside no fato de o monopolista cobrar um preço acima do custo marginal. Esta medida ineficiente faz com que haja perdas para a sociedade como um todo. Ou seja, “os consumidores estarão tipicamente em situação pior em uma indústria organizada como monopólio do que em uma indústria organizada de maneira competitiva” (VARIAN, 2012, p. 471).

4 Análise Econômica do Direito: Livre Iniciativa nos serviços públicos

A seção anterior afirma que o mercado de concorrência perfeita é eficiente economicamente, isto é, aloca de forma eficiente os recursos disponíveis. Essa relação de eficiência acontece porque o preço é igual ao custo marginal de oferta do produto, o que ocorre devido ao grande número de empresas e à atonicidade de mercado.

A grande quantidade de firmas concorrentes entre si e a simetria de informações fazem com que os concorrentes e os consumidores atuem como “fiscais”. No caso dos concorrentes, uma mudança de preços é automaticamente internalizada pela empresa e o novo preço é exercido. No caso dos consumidores, caso uma firma aumente o preço acima do de mercado, eles deixarão de desejar comprar a mercadoria, o que fará com que a demanda dessa firma caia a zero. O mecanismo de mercado, seria, então, suficiente para controlar os preços.

O modelo de concorrência perfeita, no entanto, é um ideal. Como o próprio nome diz, é um “modelo”. Afinal, é difícil encontrar mercados em que, por exemplo, existe simetria perfeita de informação.

No entanto, mesmo em teoria, mercados competitivos funcionam de forma mais eficiente do que outros modelos, como o de Monopólio.

O monopólio, por exemplo, é a antítese do modelo de concorrência perfeita. Só há uma firma e o equilíbrio dessa firma ocorre quando o preço está acima do custo marginal (MANKIWI, 2014, p. 289). Essa diferença em relação à concorrência perfeita faz com que o monopolista se aproprie do excedente do consumidor, o que significa dizer que o consumidor está em pior situação.

No caso do setor público brasileiro, a Constituição Federal expressamente concedeu monopólio ao estado para explorar alguns serviços públicos. Ou pelo menos esta é a interpretação tradicional sobre os serviços públicos.

Com efeito, o art. 21, incs. X, XI, XII, XIV, XXII, XXIII, e o art. 177, por exemplo, atribuem determinados serviços à União, que são prestados como monopólio estatal.

O monopólio reduz a concorrência, o que faz com que as quantidades ofertadas sejam menores, os preços mais altos. Isso gera ineficiência, desperdício de recursos e deixa-se de cumprir o mandamento constitucional, inclusive o do princípio da igualdade. Afinal, se o

serviço público não é fornecido na quantidade possível, quem está deixando receber o serviço público quando deveria recebê-lo?

No entanto, como se verá a seguir, há nova interpretação para a questão da exclusividade estatal nos serviços públicos.

4.1 Serviços Públicos: Direito do Cidadão

A definição de serviço público e sua evolução já passou por diversas mudanças ao longo do tempo. Não é objetivo deste trabalho aprofundar o conceito de serviço público, até mesmo porque diversos autores já analisaram o tema com propriedade.

O que serve aos fins deste trabalho é a conclusão a que chegou Vitor Rhein Schirato, para o qual “as construções da noção de serviço público, até o momento, levaram a um arcabouço que faz do serviço público uma prerrogativa estatal, ao invés de uma obrigação do Estado em face dos cidadãos” (SCHIRATO, 2012, p. 92).

Essa conclusão é importante, pois, de fato, verifica-se na doutrina que os serviços públicos são prestados sob “regime de direito público”. Esse regime, como é cediço, se baseia em prerrogativas de supremacia estatal.

Em teoria, esses atributos foram criados para conferir celeridade para que o âmbito estatal pudesse atingir objetivos coletivos. No entanto, converteram-se, na prática, em desserviços à coletividade.

De acordo com Bucci,

no modelo jurídico-institucional da Administração Pública brasileira, as prerrogativas não são exatamente falhas, mas “válvulas funcionais” ao sistema, mecanismos pelos quais a Administração se posta acima da lei e usufrui de uma condição de privilégio, a qual termina por esvaziar a força da lei na relação entre a Administração e os indivíduos. Não é esporádico ou acidental o descumprimento da lei pela própria Administração Pública; em algumas circunstâncias é, ao contrário, reiterado e configura uma relação marcada pela desigualdade e pela deslealdade da Administração Pública para com os cidadãos. (BUCCI, 2002, p. 135).

Nesse contexto, é relevante lembrar que apesar da tal “prerrogativa” dos serviços públicos, até hoje o cidadão brasileiro lida com baixíssimos níveis de qualidade no serviço público, como saúde e educação, apesar das diversas previsões constitucionais e legais acerca dos referidos serviços.

A visão do serviço público como prerrogativa estatal reflete o entendimento de que o Estado está “fazendo um favor” ao cidadão. Esse entendimento, no limite, permite que o Estado seja cômodo, e faz com que o cidadão seja obrigado a consumir serviços públicos de baixíssima qualidade, sem a possibilidade de exigir um serviço público decente, visto que está a “usufruir do beneplácito” do Estado.

Defende-se que esta acepção deve deixar de existir visto que o serviço público não é uma prerrogativa do estatal, mas sim um direito do cidadão, destinatário final dos objetivos estatais e da República Federativa do Brasil, conforme CF, art. 3º.

Assim sendo, o cidadão é que tem um direito contra o Estado. A este cabe, tão somente, cumprir suas obrigações e, segundo o princípio da Eficiência, cumprir bem.

À luz do texto constitucional, a razão de ser do Estado brasileiro (da Administração Pública e do serviço público) é o conjunto de direitos fundamentais previstos no texto constitucional. É a esses direitos que o Estado deve ser subserviente, pois estes direitos são dos indivíduos e que obrigam o Estado.

Portanto, em todo e qualquer serviço público, deve-se ter em mente a posição basilar da Constituição Federal e os direitos atribuídos em favor dos cidadãos. Ora, se o direito é do cidadão, cabe ao Estado a obrigação de efetivá-los.

Desta feita, não cabe mais interpretar o direito administrativo com base em princípios de “supremacia do interesse público”, mas, sim, com base nos direitos fundamentais, previstos na lei maior do Estado.

Portanto, os serviços públicos são uma obrigação do Estado para que os direitos fundamentais dos cidadãos sejam efetivados e não uma prerrogativa estatal. Como se está falando de serviço público, por certo que se tem em mente os direitos que impõem ao estado uma obrigação positiva (*status positivus*) e mistos (obrigação positiva e negativa, simultaneamente).

Exemplo de obrigação mista pode ser encontrado no inciso XV do artigo 5º da Constituição Federal, que impõe ao Estado tanto a obrigação de não estabelecer barreiras à livre movimentação dos cidadãos (obrigação negativa) quanto à de prover aos cidadãos meios para a livre movimentação, o transporte público (obrigação positiva).

4.2 A prestação estatal exclusiva dos Serviços Públicos

A mudança do paradigma de que o serviço público é uma prerrogativa estatal para o conceito de que o serviço público é um instrumento para efetivação de direitos fundamentais acarreta importantes conclusões quando, para efetivar um direito fundamental o Estado precisa restringir outro direito fundamental.

A visão tradicional de serviço público entende que o serviço público é prestação exclusiva estatal, ou seja, ocorre sob monopólio do estado. Nesse sentido, Lucas Rochas Furtado:

“Ou seja, a qualificação de determinada atividade como serviço público importa, em princípio, na exclusão de sua titularidade no âmbito dos particulares e a sua exploração por estes passa a depender do consentimento do Estado”. (FURTADO, 2013, p. 574).

A grande questão é que a exclusividade da prestação estatal do serviço público esbarra em outro direito fundamental: o direito à livre iniciativa. Ou seja, de um lado, existe o Estado, com a obrigação de prestar serviços públicos, de outro, este próprio estado retira dos cidadãos o direito de atuar nesse âmbito.

Com efeito, a CF estabelece no art. 5º, inc. XIII, o direito fundamental da livre iniciativa, dispondo ser livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidos as qualificações profissionais que a lei estabelecer.

Se a prestação de serviços públicos é um instrumento para a efetivação de determinados direitos fundamentais, ao Estado cabe atuar de forma positiva para garantir a satisfação do direito fundamental. Nesse contexto, a instituição de um determinado serviço público necessitará, sempre, ser equilibrada com outro direito fundamental: o da livre iniciativa.

Na doutrina baseada nas lições de Robert Alexy, sempre que houver conflito entre direitos fundamentais, deve haver o exame de proporcionalidade, para aferir a legalidade ou ilegalidade da restrição de determinado direito fundamenta.

Esse exame possui três análises: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

A adequação da restrição é a análise pela qual se verifica se a medida adotada é *adequada* para a realização de outro direito fundamental. A necessidade é a análise pela qual se verifica se a medida restritiva é *necessária* para a realização de outro direito fundamental. Por fim, a proporcionalidade em sentido estrito é a “análise pela qual a medida restritiva é *proporcional* à realização de outro direito fundamental” (SILVA, 2009, p. 169).

Assim, seguindo as lições de Vitor Rhein Schirato:

(i) a instituição do serviço público deverá ser *adequada* à satisfação de um determinado direito fundamental; (ii) a instituição do serviço público deverá ser *necessária* à realização daquele determinado direito fundamental; e (iii) a restrição imposta ao direito fundamental à livre iniciativa deverá ser *proporcional* ao benefício emergente da satisfação do outro direito fundamental por meio da instituição do serviço público; daí porque poderão se admitir gradações na limitação ao direito fundamental à livre iniciativa. (SCHIRATO, 2012, p. 111).

Daí decorre que a instituição de um serviço público exclusivamente estatal é uma medida destinada à satisfação de um direito fundamental que só pode ser tomada na exata proporcionalidade da restrição imposta ao direito fundamental à livre iniciativa.

Ou seja, além do monopólio estatal ser ineficiente economicamente, a instituição de um serviço público exclusivamente estatal conflita com o direito fundamental da livre iniciativa. Do ponto de vista jurídico, toda e qualquer restrição à livre iniciativa deve ser proporcional ao cumprimento de outro direito fundamental, a ser efetivado por meio do serviço público.

Caso este outro direito fundamental, instrumentalizado por meio do serviço público, não seja efetivado, um novo exame de proporcionalidade demonstraria a perda da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito na restrição à livre iniciativa. Em situações assim, o direito fundamental à livre iniciativa deveria voltar ao seu status anterior, qual seja, o de não restrição.

Isso acontece porque o serviço público não é uma prerrogativa do Estado, mas, sim, um instrumento para efetivar o direito do cidadão. Se o Estado não consegue efetivar o direito, perde-se a justificativa para a restrição à livre iniciativa e, portanto, para a prestação estatal exclusiva de serviços públicos.

4.3 Releitura dos artigos 173 e 175 da Constituição Federal

As noções de que os serviços públicos são instrumentos para efetivar direitos do cidadão e de que o serviço público implicará, em alguma medida, em uma restrição ao direito fundamental da livre iniciativa permite que enxerguemos sob um outro prisma os artigos 173 e 175 da Constituição Federal.

A visão tradicional da doutrina é que há diferença entre o conteúdo do artigo 173 e do artigo 175. Enquanto o artigo 173 estaria regendo as atividades econômicas em sentido estrito (que seriam de titularidade da iniciativa privada e prestada sob regime privado), o artigo 175 estaria regendo exclusivamente os serviços públicos, sob titularidade estatal e regime público. Teríamos, portanto, duas situações diferentes, abarcadas por artigos diferentes da Constituição.

No entanto, os pressupostos lançados anteriormente permitem nova interpretação dos artigos 173 e 175 da CF, qual seja, a de que o artigo 175 contempla uma das formas de exploração de atividades econômicas pelo Estado, na forma permitida pelo artigo 173.

O texto dos artigos 173 e 175 estabelecem que:

“Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

(...)

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

(...)”

A redação do art. 173 da CF deixa claro que o estado só poderá explorar diretamente atividade econômica nas hipóteses previstas na Constituição e nos demais casos expressamente contemplados pelo próprio artigo 173 (relevante interesse coletivo e imperativos da segurança nacional).

Tendo com certo de que os serviços públicos são obrigações do Estado, conclui-se que a prestação de serviços públicos é apenas um dos casos em que a CF explore atividades econômicas diretamente.

Tal conclusão ocorre porque não há a diferenciação absoluta verificada pela doutrina tradicional, pois o conteúdo do artigo 173 e o do artigo 175 se distingue em razão da *obrigatoriedade*.

Enquanto o conteúdo previsto no artigo 175 é obrigatório (e não poderia deixar de sê-lo, já que o serviço público é uma obrigação do estado para instrumentalizar o direito do cidadão), o conteúdo do artigo 173 denota *possibilidade*. Ou seja, no artigo 173 está prevista a possibilidade de o Estado exercer atividades econômicas. Já o artigo 175 deixa clara a obrigatoriedade do exercício de determinadas atividades econômicas classificadas como serviços públicos, que consistem em prestação em favor dos cidadãos.

Segundo Vitor Rhein Schirato,

a diferenciação essencial entre os artigos 173 e 175 da Constituição não reside na reserva de um ou de outro ao Estado ou à iniciativa privada, nem tampouco nos regimes jurídicos da atividade, mas, sim, na existência de uma obrigação de intervenção pelo Estado no caso do artigo 175 e de uma faculdade de empreendimento no caso das demais atividades econômicas. Daí, afirma-se que nos casos em que houverem sido constituídos serviços públicos, *haverá uma obrigatoriedade de exploração da atividade econômica serviço público*, ao passo que nos casos em que houver relevante interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional (hipóteses bastante abertas, diga-se), *haverá mera faculdade do Estado de explorar determinada atividade econômica*. (grifo no original). (SCHIRATO, 2012, p. 132-133).

Assim, as atividades econômicas classificadas como serviços públicos constituem obrigação do Estado. As demais atividades possuem apenas possibilidade de serem exercidas diretamente pelo Estado, visto que a exploração direta é uma possibilidade (mas não o único modo) de proteger os imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo. É dizer que o conteúdo do artigo 173 abre a possibilidade do Estado explorá-lo diretamente, mas lembrar que existem outras formas de fazê-lo sem a exploração direta (como o fomento).

Portanto, não são relevantes para a distinção a titularidade ou o regime jurídico da atividade, sendo o serviço público também uma atividade econômica. A diferença é que o serviço público é obrigação do Estado.

4.4 Possibilidades

Não bastando as reflexões geradas até aqui, a Constituição Federal expressamente previu a livre concorrência como um dos princípios norteadores da ordem econômica,

segundo seu artigo 170, IV. No entanto, parte da doutrina entende que a livre concorrência é inaplicável aos serviços públicos.

Floriano de Azevedo Marques Neto aponta que a tese da inaplicabilidade das normas do direito da concorrência aos serviços públicos apresentava fundamento jurídico. Nas palavras do autor:

Juridicamente, a idéia de exploração exclusiva pelo Estado decorrida da visão de que tendo o Estado, mediante lei, feito recair sobre uma atividade o regime de direito público, impossível seria fragilizar este regime especial, ensejando a oportunidade de esvaziar tal incidência regulatória pela via de competição com outros atores a ela não sujeitos. (MARQUES NETO, 2005, p. 9)

Dessa forma, as noções de que o Estado tem a obrigação de prestar serviços públicos para instrumentalizar a efetividade dos direitos do cidadão, a necessidade de sempre realizar o exame de proporcionalidade para restringir o direito à livre iniciativa e o entendimento de que a titularidade e o regime jurídico da atividade não são relevantes para a distinção entre atividades econômicas e serviços públicos, fazem com que o fundamento jurídico para a não incidência das normas de concorrência nos serviços públicos caia por terra.

Junte-se a isso, o argumento econômico de que, sob competição, há mais vantagens para o consumidor. Além do fato de que se está cumprido de forma mais eficaz o Princípio Constitucional da Eficiência.

Uma questão permanece, porém.

Há na literatura econômica menção aos monopólios naturais. Este tipo de monopólio envolve custos fixos elevados, o que faz com que o monopolista opera no prejuízo caso iguale o seu preço ao custo marginal (VARIAN, 2012, p. 478). Nestes casos, a literatura econômica sugere que seria mais vantajoso manter o monopólio, em virtude das economias de escala para níveis de produção relevantes.

Parte da justificativa para a manutenção de monopólios pelo Estado decorre dos monopólios naturais. Assim, em que pese a competição ser mais vantajosa, ela não o será em todos os casos. Portanto, a aplicação de regras de concorrência aos serviços públicos deve ser analisada caso a caso, assim como a proporcionalidade da restrição ao direito à livre iniciativa.

Ressalte-se, porém, que novas tecnologias vem permitindo que deixem de existir as razões que fundamentam um monopólio natural. Vitor Rhein Schirato (2012, p217-221) apresenta diversos exemplos de serviços públicos que eram considerados monopólios naturais, mas que hoje não mais o são, como serviços públicos de transporte, de irrigação, serviços postais e até de saneamento básico. Ressalta o autor que os avanços tecnológicos permitem que a exclusividade fique reservada à operação e gestão das infraestruturas que não podem ser reproduzidas, sendo as demais atividades prestadas em regime de competição sem qualquer óbice.

Portanto, além das razões jurídicas para o monopólio estatal serem falhas (com exceção, é claro, dos monopólios expressamente previstos na Constituição Federal), as novas tecnologias vêm, cada vez mais, desmitificando a teoria dos monopólios naturais e reforçando o regime concorrencial.

Por todo o exposto, abre-se um ramo de possibilidades, do qual vale a pena citar a concorrência entre setor público e privado em alguns serviços públicos economicamente justificáveis, o que abriria portas para melhores preços, melhores serviços, melhor qualidade, melhor eficiência, melhor atendimento aos objetivos constitucionais e aos direitos do cidadão.

Conclusão

A análise econômica do Direito cuida de aproximar o Direito e a Economia. Quer-se, com essa técnica, ter uma visão mais abrangente da realidade estudada por cada uma dessas ciências.

No âmbito administrativo, a relação entre o Direito e a Economia é clara: as duas ciências são interdependentes. Enquanto a Economia traz à baila conceitos como a eficiência dos recursos, que gerará incentivos para o consumo, os investimentos e a produção, bem como permitirá maior oferta e menores preços e perdas, o Direito se situa como viabilizador e balizador das atividades administrativas, ao estabelecer como e com quais parâmetros (dentre os quais o princípio da eficiência) tais atividades serão exercidas.

Utilizando-se da ferramenta da Análise Econômica do Direito, procedeu-se a verificação do princípio da eficiência e de sua relação com a livre iniciativa nos serviços públicos. Observou-se que os serviços públicos são, no geral, de baixa qualidade e que necessitam cumprir o mandamento constitucional de maior eficiência.

No âmbito jurídico, verificou-se que existe uma aproximação entre o Direito Administrativo e o Direito Constitucional, pois a Administração Pública é vinculada aos direitos fundamentais e aos princípios consubstanciados na Constituição. Tais características elevam o *status* do Direito Administrativo, visto que este é composto por normas constitucionais, que definem o exercício da atividade administrativa do Estado.

Uma dessas normas inseridas na Constituição e balizadora do Direito Administrativo é o princípio da eficiência, que chegou à Carta Política por meio da Emenda Constitucional 19/98. Apesar da doutrina brasileira ter sustentado que o princípio da eficiência já fosse dedutível da lógica jurídica, a menção expressa à eficiência no texto constitucional concedeu maior importância a esta questão.

Iniciando o debate doutrinário, diversos autores se propuseram a conceituar e definir o propósito do princípio da eficiência. Alguns doutrinadores o entendem como parte de um princípio maior (como o da boa administração ou o da economicidade), outros como completamente distinto deste e ainda há um terceiro grupo, que entende o princípio da eficiência como uma adição ao princípio da legalidade, pois não se admite uma administração que cumpra apenas os formalismos legais, mas, também, a efetividade do agir administrativo.

Para além desse debate, a concepção da supremacia da constituição é condição para a qual entende-se que a aplicabilidade do princípio da eficiência é imediata, pois, os princípios balizadores da administração pública previstos constitucionalmente não podem ser mera intenção. Ao contrário, deve-se dar maior efetividade a todos os princípios.

Como conceito que contém, por si só, densidade normativa, o princípio da eficiência deve ser controlado. Aspecto importante para esse controle são as auditorias operacionais do Tribunal de Contas da União, que, segundo mandamento do art. 71 da Constituição Federal, possui a competência para avaliar a eficiência, eficácia, efetividade e economicidade da administração pública, por meio deste tipo de auditoria.

No âmbito econômico, verificou-se as interações entre as forças de oferta e de demanda. Chegou-se à conclusão de que o equilíbrio ocorre quando oferta e demanda se igualam.

Neste cenário, é importante lembrar que quando há igualdade entre oferta e demanda, preços e quantidades transacionadas se igualam. Consequência disso é a maximização dos excedentes do produtor e consumidor.

Estabelecidos os pressupostos econômicos, analisou-se dois modelos com base nesses pressupostos: O modelo de concorrência perfeita e o modelo monopolista.

O modelo de concorrência perfeita apresenta características (atomicidade, homogeneidade de produtos, livre entrada e saída e perfeita informação) que o permitem alcançar a eficiência econômica. Esta eficiência é atingida por meio da maximização dos excedentes do produtor e do consumidor, expandido ao limite a quantidade ofertada de bens e serviços.

O grau de concorrência faz com que as diversas firmas compitam entre si, o que reduz preços e permite que maiores quantidades sejam ofertadas.

Diferentemente, o modelo de monopólio concentra poder nas mãos de apenas uma só firma, o que faz com que o monopolista consiga influenciar os preços. Essa influência resulta em ineficiência econômica, pois é possível obter melhorias de Pareto.

A ineficiência do monopólio é traduzida nos maiores preços e custos, bem como nas menores quantidades ofertadas de bens e serviços pelo monopolista.

Ou seja, enquanto o modelo concorrencial reduz preços e aumenta quantidades ofertadas, temos o inverso no modelo monopolista: aumento de preços e redução de quantidades ofertadas.

Tal conclusão assume contornos relevantes quando verificamos a atuação estatal no serviço público.

De forma geral, o serviço público é entendido como uma prerrogativa estatal, razão pela qual os serviços públicos são prestados em regime de monopólio.

Ocorre que, a partir da análise econômica, os consumidores existentes em um regime de monopólio estão em pior situação, devido aos maiores preços e à redução de oferta de bens/serviços. Ou seja, por ser monopólio, o monopólio estatal dos serviços públicos é ineficiente e, ao contrário do que se propõe, faz com que os cidadãos sejam prejudicados, já que há preços maiores (maiores impostos e maior custo do serviço) e quantidades ofertadas menores do serviço público em questão.

No entanto, o monopólio estatal da prestação do serviço público parece ter fundamento jurídico, o que deu azo ao questionamento desses pressupostos. Com efeito, demonstrou-se que o propósito do serviço público é efetivar direitos fundamentais, razão pela qual o serviço público não pode ser entendido como prerrogativa estatal, mas sim como direito do cidadão.

Essa inversão de lógica, somada com as conclusões de que a titularidade e o regime jurídico da atividade não são relevantes para a dicotomia atividades econômicas x serviços públicos, faz com que não subsista o fundamento econômico para o monopólio estatal do serviço público, visto que a lógica constitucional não é que o Estado tem o privilégio de prestar serviços públicos, mas sim que o cidadão tenha o seu direito atendido (seja pelo próprio Estado ou por outros agentes).

Assim, nos setores nos quais haja fundamentos econômicos, abre-se diversas possibilidades para fomentar a concorrência (situação na qual preços são reduzidos, quantidades ofertadas são maiores e, por isso, os consumidores estão em melhor situação), seja pela competição entre setor público e privados ou pela restrição do monopólio estatal ao estritamente necessário.

Tal conclusão não pode ser aplicada aos monopólios naturais, aquelas situações nas quais economicamente não é vantajoso haver competição. No entanto, é necessário ressaltar que a tecnologia tem expandido meios de produção e o acesso a diversos ferramentais, o que faz com que muito do que era considerado monopólio natural não mais o seja. Tome-se como exemplo os serviços públicos de transporte, irrigação, serviços postais e até de saneamento básico que, atualmente, não são mais considerados monopólios naturais.

Assim, a partir do ferramental econômico, chegou-se à conclusão de que o regime concorrencial é mais vantajoso para o consumidor, ao permitir menores preços e maiores quantidades ofertadas. Além disso, verificou-se que não há óbice jurídico à introdução do regime concorrencial nos serviços públicos, pois há que se observar a obrigação do Estado de prestar serviços públicos para instrumentalizar a efetividade dos direitos do cidadão, a necessidade de sempre realizar o exame de proporcionalidade para restringir o direito à livre iniciativa e o entendimento de que a titularidade e o regime jurídico da atividade não são relevantes para a distinção entre atividades econômicas e serviços públicos.

Desta feita, abrem-se novas possibilidades para os serviços públicos, visto que o regime concorrencial, tanto do ponto de vista econômico quanto jurídico, é mais vantajoso tanto para cumprir os objetivos constitucionais quanto para efetivar o direito dos cidadãos.

6 Referências bibliográficas

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 18. ed., Rio de Janeiro: forense, 2012.

BARBOSA apud GUIMARÃES, Fernando Augusto Mello. *Rui: Uma Visão do Controle do Dinheiro Público – uma análise contemporânea*, In: BRASIL, Tribunal de Constas da União. *Rui Barbosa : uma visão do controle do dinheiro público* – Brasília : Tribunal de Constas da União, Instituto Serzedello Corrêa, 2000.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa*. 2ª. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BIDERMAN, Ciro (Org.). ARVATE, Paulo (Org.). *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL, Constituição (1988). Brasília, Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, 2014.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva: 2002.

CALIENDO, Paulo. *Direito tributário e análise econômica do Direito: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 3. ed. Coimbra: Coimbra, 1993.

CARVALHO, Heber. *Microeconomia facilitada*. 1ª. Ed., São Paulo: Método, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2014.

FAYOL, *Administração Industrial e Geral* [trad. Irene de Bojano e Mário de Souza]. Ed. 10, São Paulo: Atlas, 1994.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. 4ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

GIAMBIAGI, Fabio. ALEM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 4. Ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GRUBER, Jonathan. *Finanças Públicas e Política Pública*. 2. ed., Rio de Janeiro: LTC, 2009

MANKIW, N. Gregory. *Introdução a economia*. 6. ed., São Paulo: Cengage learning, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 41ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A nova regulamentação dos serviços públicos. Revista Eletrônica de Direito Administrativo, n. 1, fev./abr. 2005. Disponível em: https://moodle.unipampa.edu.br/pluginfile.php/145927/mod_resource/content/1/A%20nova%20regulamenta%C3%A7%C3%A3o%20dos%20servi%C3%A7os%20p%C3%BAblicos.pdf. Acesso em: 15 mar. 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 12^a. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus Princípios Jurídicos*. In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, n° 221, jul./set. de 2000.

PYNDICK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. *Microeconomia*. 7.ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2010.

SCHIRATO, Vitor Rhein. *Livre iniciativa nos serviços públicos*. 1. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed., São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. São Paulo: Malheiros, 2009.

TAYLOR, Frederick Winslow. *Princípios de Administração Científica* [trad: Arlindo Vieira Ramos]. 8a. ed., São Paulo: Atlas, 1990.

VARIAN, Hal R. *Microeconomia: Uma abordagem moderna*. 8.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.