

Uma introdução à análise macro e microjurídica e as políticas públicas

Fernando Facury Scaff

Professor Titular de Direito Financeiro da Universidade de São Paulo. Advogado sócio de Silveira, Athias, Soriano de Mello, Bentes, Lobato & Scaff – Advogados. *E-mail:* fernandoscaff@uol.com.br.

Resumo: Este texto busca identificar, correlacionar e distinguir situações jurídicas que se diferenciam em face do *objeto* normatizado. Quando o objeto da análise jurídica for a regulação de uma *atividade*, as questões serão consideradas macrojurídicas; por conseguinte, quando ocorrer de o objeto a ser analisado for as relações diretas entre indivíduos, as questões serão consideradas microjurídicas. Isso gera diferentes consequências nas relações jurídicas consideradas. Correlaciona-se isso com a implementação de políticas públicas, que serão, sempre, analisadas sob um prisma macrojurídico, pois visam regular uma atividade. Trata-se de uma análise ainda em construção, fruto de outros trabalhos já desenvolvidos.

Palavras-chave: Macrojurídico. Microjurídico. Políticas públicas. Teoria do direito.

Sumário: Introdução – I o macro e o microjurídico – **a)** A distinção decorre do objeto analisado – **b)** A distinção entre o direito público e o privado – **c)** A distinção entre o Estado Liberal e o Contemporâneo – **d)** a distinção e as disciplinas jurídicas – **e)** Uma fonte teórica para essa distinção e as justiças – II As políticas públicas inseridas no macrojurídico – III Consequência dessa distinção no âmbito da justiça – Conclusões e novos desafios – Referências

Introdução

01. Este texto busca identificar, correlacionar e distinguir diferentes situações no universo jurídico e suas consequências, apresentando-as para debate no seio acadêmico, fruto de análises já desenvolvidas em outros estudos¹ e aqui ampliada.

Tal como em outras áreas do conhecimento, entende-se que a análise micro e macro tem lugar no mundo jurídico, como se verifica, por exemplo, na Economia. A diferença ocorre em face do *objeto* a ser analisado. Nas questões microjurídicas

¹ Um ensaio sobre o tema foi publicado no livro *Supremos Acertos* (organizadores: SCAFF, Fernando Facury; TORRES, Helene Taveira; DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Belo Horizonte: Letramento, 2022) sob o título *Ensaio sobre o macro e o microjurídico, a macro e a microjustiça e a macro e microlitigância* (SCAFF, Fernando Facury, p. 216-225). Outro enfoque sobre o tema consta do livro *Da igualdade à liberdade – considerações sobre o princípio da igualdade* (SCAFF, Fernando Facury. Belo Horizonte: D'Placido, 2022, p. 45-66). A matriz desse raciocínio pode ser encontrada em SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual: direito financeiro, república e direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

o objeto sob análise são as relações entre *indivíduos*, em uma perspectiva isolada, enquanto nas questões macrojurídicas a busca é a regulação de uma *atividade*, dirigida a um âmbito difuso de indivíduos componentes da sociedade ou de frações dela.

Essa distinção revela-se útil para a análise jurídica, como se identificará, com reflexos importantes para a busca de justiça *distributiva* (aqui identificada como macrojustiça) e *comutativa* (que se identifica como microjustiça), sendo que apenas a segunda se caracteriza como uma área preferencial de atuação do Poder Judiciário. A macrojustiça é mais facilmente alcançável através da atuação do Poder Executivo e do Poder Legislativo, responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas.

I o macro e o microjurídico

a) A distinção decorre do objeto analisado

02. A distinção entre as perspectivas macro e micro é usual em diversas ciências, como nas Ciências Exatas, em especial na Física, pela qual se estuda a macrofísica, envolvendo teorias como a da Relatividade Geral, e a microfísica, relativamente ao conjunto de temas não visíveis a olho nu, como as partículas subatômicas. Nas Ciências da Vida, constata-se na Biologia o uso das expressões macrobiologia para os estudos referentes aos grandes organismos vivos, e microbiologia *para os estudos dos* microrganismos. Mesmo nas *Ciências Sociais*, existe o clássico livro de Michel Foucault denominado *A microfísica do poder*, no qual analisa as relações interpessoais envolvendo pequenas áreas em que tal poder é exercido, diferentemente do que ocorre na macrofísica *do poder*, que se relaciona às grandes instituições como os governos e a Igreja. Tal distinção é também usual na *Economia*, na qual é consagrado o uso das expressões microeconomia e macroeconomia.

Esteban Cottely, estudioso do Direito Econômico, ao distinguir que “a *propriedade* possui um caráter individual”, enquanto “a *moeda* como objeto de normatização jurídica, tem um caráter coletivo”, entendia conveniente utilizar esta mesma diferenciação da Economia para o Direito, “estabelecendo clara distinção entre instituições ou estruturas macrojurídicas e microjurídicas”.²

Destaca Cottely que muitos se assombrarão com essa nomenclatura inusitada, porém considerava necessário fazer a distinção, pois, “as manifestações dos microacontecimentos têm caráter distinto daquelas dos macroacontecimentos”, e segue apresentando diferenças entre a busca de um aumento de salário por um

² COTTELY, Esteban. *Teoría del Derecho Económico*. Buenos Aires: Artes Gráficas, 1971, p. 132 e ss.

trabalhador, e a possibilidade de aumento da massa salarial nacional, e também entre a compra de uma casa por um indivíduo e o sistema de crédito imobiliário.

O próprio autor já contrapunha ao seu raciocínio o argumento tradicional de que só há uma justiça, e que “aquilo que vale para um indivíduo vale também para um conjunto deles”, não podendo existir duas ou várias justças.

Contra o argumento por ele mesmo contraposto, Cottely afirmava que existem muitos exemplos a provar que “certas normas jurídicas, aplicadas sobre menor número de indivíduos, se desnaturam completamente com relação ao conjunto maior”. Disse que “nenhuma das normas que facilitam a distribuição de um certo direito ou vantagem podem ser aplicadas sem distinção”. E, dentre seus exemplos, destaca-se o de alguém que deseja enviar dinheiro para o exterior, realizando câmbio – a despeito de ser um direito do indivíduo, só poderá se concretizar se houver moeda estrangeira suficiente para sua realização no setor público, podendo ser criadas prioridades, quotas etc.

Atualizando os exemplos, pode-se identificar diferenças entre o direito individual de liberdade de não se vacinar contra a covid e o direito à saúde de toda a sociedade de não ser contagiada por quem se recusa a se vacinar. Ou ainda, a vedação de dirigir alcoolizado, que protege a vida do próprio motorista, mas também a de todos os demais que o circundam. Constata-se desde logo que há uma oposição entre as políticas públicas de vacinação ou de proteção no trânsito e o direito individual expresso diretamente por cada pessoa isoladamente considerada.

Cottely arremata mencionando que a investigação micro e macrojurídica tem a finalidade de esclarecer a influência da micro e macroeconomia sobre o direito econômico, seu objeto de estudo,³ porém, como se vê, é possível utilizar estes conceitos para outras áreas do direito, conforme destacado por Eros Grau.⁴

Geraldo de Camargo Vidigal afirmou que as leis financeiras “assumem frequentemente o caráter de normas macrojurídicas, que disciplinam a capacidade global – de trabalho, de produção, de renda, de consumo, de poupança, de investimento – atingindo cada indivíduo, cada empresa e o próprio Estado”.⁵ Em outra obra, Vidigal estabelece que o Direito Econômico é a *macrodisciplina dos comportamentos econômicos*, distinguindo seu campo de atuação daquele do Direito Privado, que atua “inspirado prevalentemente na preservação dos interesses individuais”, enquanto o Direito Econômico “é a disciplina jurídica de atividades desenvolvidas nos mercados, visando a organizá-los sob a inspiração dominante do interesse social”.⁶

³ COTTELY, Esteban. *Teoría del Derecho Económico*. Buenos Aires: Artes Gráficas, 1971, p. 134.

⁴ GRAU, Eros. *Elementos de Direito Económico*. São Paulo: RT, 1981, p. 31.

⁵ VIDIGAL, Geraldo de Camargo. *Fundamentos do Direito Financeiro*. São Paulo: RT, 1973, p. 135-136.

⁶ VIDIGAL, Geraldo de Camargo. *Teoría Geral do Direito Económico*. São Paulo: RT, 1977, p. 213.

Gilberto Bercovici e Luís Fernando Massonetto também utilizam a expressão *macrojurídico* vinculando-a a uma *perspectiva* do direito econômico, quando trata da ordenação dos processos econômicos, ou da organização jurídica dos espaços de acumulação.⁷

Eros Roberto Grau avança na análise do termo. Trata do assunto ao conceituar Direito Econômico como o “sistema normativo voltado à ordenação do processo econômico, mediante a regulação, sob o ponto de vista macrojurídico, da atividade econômica, de sorte a definir uma disciplina destinada a possibilitar a efetivação da política econômica estatal”.⁸ Posteriormente aprofundou sua análise,⁹ expondo a distinção entre o macro e o microjurídico apontando que não se trata de uma “simples variante” entre os conceitos de interesse individual *versus* interesse social imediatamente protegidos, sendo algo diferente dessa imbricação, indicando três critérios distintivos: (1) quanto ao *objeto* ao qual se dirigem as normas, porquanto no âmbito micro, as normas se dirigem aos indivíduos, e no âmbito macro, a um conjunto de sujeitos, (2) também quanto ao *elemento subjetivo* da norma, pois no aspecto micro diz respeito aos *sujeitos de direito*, enquanto no macro diz respeito ao *exercício de determinadas atividades*, e (3) por fim, em relação à *posição que os sujeitos adotam em relação à norma*, pois, no âmbito micro supõe prévia definição do sujeito a cuja proteção se reportará, enquanto que no nível macro isso ocorre *em razão da ordenação da atividade*.

Os três critérios apontados por Grau podem ser resumidos apenas no critério do *objeto* a ser regulado: se as relações jurídicas a serem normatizadas visam alcançar as relações entre indivíduos identificados, o âmbito será microjurídico; se for o exercício de uma atividade, o âmbito será macrojurídico. Os critérios de identificação dos *sujeitos* (critério 1, Grau) se confundem com o *objeto* normativo a ser regulado. E a *posição que os sujeitos adotam* em relação à norma (critério 3, Grau) é uma consequência do objeto normatizado.

03. Para a análise macrojurídica deve-se compreender que “*atividade*”, segundo Comparato, é uma série de atos tendentes ao mesmo escopo, que engloba tanto atos ou negócios jurídicos, quanto simples atos materiais. “A capacidade para a prática de atos difere da capacidade para o exercício de uma atividade. Aquela pode ser absoluta ou relativa; esta é sempre absoluta. Não há pessoas relativamente incapazes para o exercício de uma profissão. Por outro lado, o regime da

⁷ BERCOVICI, Gilberto e MASSONETTO, Luís Fernando. Limites da regulação: esboço para uma crítica metodológica do “novo direito público da economia”. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, Fórum, n. 25, p. 137/147, jan./mar. 2009.

⁸ GRAU, Eros Roberto. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: RT, 1978, p. 218.

⁹ GRAU, Eros Roberto. Verbete: Macrojurídico (Direito Econômico). In: FRANÇA, Rubens Limongi (coord.). *Enciclopédia Saraiva do Direito*. São Paulo: Saraiva, 1980. v. 51, p. 19-25. Ver também *Elementos de Direito Econômico*. São Paulo: RT, 1981, p. 26-31.

validade dos atos isolados difere do da atividade: no primeiro caso, distingue-se a nulidade da anulabilidade; no segundo, fala-se, mais propriamente, em regularidade ou irregularidade.”¹⁰ A análise efetuada por Comparato é bastante útil, pois distingue os dois âmbitos, o da *atividade*, que se situa no prisma regular/irregular, sendo para esse âmbito despcienda a análise individualizada referente à teoria das capacidades e à das nulidades.

Nesse sentido, e aproveitando a distinção efetuada por Comparato, pode-se reafirmar que a perspectiva macrojurídica envolve a regulação para o exercício de uma *atividade*, enquanto a perspectiva microjurídica envolve as relações entre indivíduos isoladamente considerados.

Um exemplo contemporâneo pode esclarecer, na linha do que Cottely expôs: o *Programa Minha Casa, Minha Vida* visa à construção de imóveis para a população de baixa renda, envolvendo financiamento à *atividade* de construção civil, que se caracteriza como uma política pública habitacional, em que são necessários instrumentos macrojurídicos em sua análise; todavia, é necessária também a análise microjurídica relativamente aos *indivíduos* que assumirão, durante décadas, o financiamento para a compra daquele imóvel. Se isolarmos as perspectivas micro e macro, a possibilidade de fracasso será enorme, daí a necessidade de diferentes tipos de financiamento, por um lado, para a atividade de construção dos imóveis, e, por outro, para os adquirentes de baixa renda, que seguramente necessitarão de instrumentos de crédito, garantias e subsídios para fazer frente a uma dívida intergeracional. São óticas diferentes, que se inter-relacionam.

Observe-se que o direito fundamental à habitação poderia ser implementado de forma diversa, através de políticas públicas voltadas à *locação social* de imóveis, tendo sido adotada a opção política de *construção* de novos imóveis e sua oferta à população de baixa renda como uma forma de dinamização da economia, através de políticas econômicas de modelo keynesiano, o que mais uma vez vincula a análise macro e microeconômica com a análise macro e microjurídica que se propõe.

Logo, a utilização desses conceitos é útil e instrumental para a análise jurídica, cujo *objeto* pode ser microjurídico, de tal modo a abarcar as questões individuais, ou macrojurídico, referente à atividade a ser desenvolvida.

Não se trata apenas de uma diferente ótica ou perspectiva, mas verdadeiramente de distintos *objetos* de análise, que são distintos, embora conectados – o que torna a análise mais complexa, uma vez que o ser humano está nos dois universos, o macro e o micro.

¹⁰ COMPARATO, Fábio Konder. *O poder de controle na sociedade anônima*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983, p. 93.

04. Os indivíduos coexistem entre as normas jurídicas estabelecidas nos dois planos, o micro e o macrojurídico. Convivem com as normas que regulam atividades, voltadas ao plano da convivência social, motivo pelo qual estão inseridos em um contexto macrojurídico, mas também convivem com as normas que prescrevem condutas para as relações individualizadas, que regulam as relações entre indivíduos considerados isoladamente.

São dois planos de convivência humana e de regulação normativa: o macrojurídico, voltado para a regulação de *atividades*, consideradas global e socialmente, e o microjurídico, voltado para a regulação das relações individuais.

b) A distinção entre o direito público e o privado

05. Essa distinção entre micro e macro *não* corresponde à ancestral separação entre direito público e direito privado, pois, desde a *estatização* do direito privado pelo Código Napoleão, uma das coisas mais difíceis é identificar no seio da legislação o que é direito público e o que é direito privado. Antes da era das codificações, era privado aquilo que havia sido estabelecido entre partes privadas, sem lei que o determinasse, conforme ensina Francesco Galgano, para quem o conceito de direito privado significava, antes da Revolução Francesa, a antítese global da sociedade civil ao Estado-aparato (o direito privado regulava as relações entre particulares, que eram estranhas ao Estado), como também no que tange ao Estado-ordenamento (a sociedade civil possuía suas próprias fontes do direito, separadas do Estado).

A partir de então, o direito privado é direito estabelecido no seio do Estado; sua diferença com o direito público se estabelece no interior do Estado-ordenamento, em um *continuum* dentro do qual a diversa natureza das normas, se públicas ou privadas, se fixa de modo especulativo (o critério de distinção de ambas as partes do direito será um dos problemas mais árduos da ciência jurídica).¹¹ Antes do Código Napoleão considerava-se direito privado aquelas normas consuetudinárias; e direito público, todas as normas produzidas por ordenações reais (estatais). Após o Código, o direito consuetudinário passou para um segundo plano de importância, sendo utilizado apenas como supletivo à emanação normativa estatal. Assim, tanto o direito público como o direito privado passaram a ser emanados pelo Estado.

Pode-se usar a díade *macro* e *micro* no âmbito jurídico na análise de quaisquer relações jurídicas: entre agentes privados, ou entre agentes públicos, ou ainda de forma transversal entre públicos e privados.

¹¹ GALGANO, Francesco. *História del derecho mercantil*. Tradução Joaquim Bisbal. Barcelona: Lara, 1980. p. 93.

Logo, a distinção entre o macro e o microjurídico não equivale à díade direito público *versus* direito privado, mas refere-se ao *objeto* a ser analisado.

c) A distinção entre o Estado Liberal e o Contemporâneo

06. Também não se pode considerar que o microjurídico seja uma questão própria do Estado Liberal, e o macrojurídico de um Estado Social. A perspectiva proposta não passa por essa classificação, embora a lógica liberal pressuponha que o social seja a singela reunião dos indivíduos. É famosa a frase atribuída a Margareth Thatcher: “Não há sociedade, só indivíduos”.

A análise fragmentada em indivíduos isolados pode ser bem observada na obra de Henri-Benjamin Constant de Rebecque (1767-1830), que em 1810 publicou o livro *Princípios de política aplicáveis a todos os governos*. Ele era um ácido crítico de Rousseau, em especial de sua concepção de *vontade geral* ancorada no *povo*, e árduo defensor das liberdades individuais. Nesse livro surgem as ideias centrais de um famoso discurso que proferiu em 1819, denominado *A liberdade dos antigos comparada à dos modernos*. Toda a argumentação desenvolvida foi no sentido da inadequação da tentativa de instituir o sistema antigo de liberdades em um contexto moderno, e a perversão gerada por tal fato. Daí por que liberdades individuais refletindo direitos individuais seriam sacrossantas, mesmo na presença da vontade popular.¹²

Benjamin Constant delinea várias diferenças entre a liberdade dos antigos e a dos modernos, sendo mais relevante a constatação de que os antigos se constituíam em cidadãos na participação política na *polis*, enquanto para os modernos a liberdade se reflete nas liberdades individuais, isso em razão do aumento da população e da amplitude dos territórios nos Estados modernos. Diz o autor que:

A liberdade dos tempos antigos era tudo aquilo que garantia aos cidadãos a maior parcela do poder político. A liberdade nos tempos modernos é tudo o que garante aos cidadãos independência do governo. [...]. Os modernos precisam de tranquilidade e de várias satisfações. A tranquilidade só é encontrada num pequeno número de leis que evitam que eles sejam incomodados, e as satisfações, numa liberdade individual em expansão. Qualquer legislação que demande o sacrifício dessas satisfações é incompatível com o estado presente da raça humana.¹³

¹² CAPALDI, Nicholas. Introdução. In: CONSTANT, Benjamin. *Princípios de política aplicáveis a todos os governos*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2007. p. 31.

¹³ CONSTANT, Benjamin. *Princípios de política aplicáveis a todos os governos*, p. 596.

Sua ideia era a de ampliar a esfera de liberdades individuais, fazendo com que a vontade geral fosse apenas residual, e fruto da somatória das vontades individuais. A deturpação das ideias de Rousseau, que culminaram com o assembleísmo dominante durante a Revolução Francesa, fez com que a reação de Benjamin Constant fosse exacerbada pelo individualismo, na sequência lógica das ideias econômicas preconizadas por Adam Smith.

Nesse sentido, por meio do indivíduo é que as liberdades públicas se tornariam permanentes, fracionando a vontade geral, que ficaria reduzida apenas a poucas iniciativas, deixando prevalecer a mão livre do mercado e o direito individual. As necessidades públicas seriam atendidas pelos indivíduos fracionadamente considerados, e não por uma decisão que tivesse por matriz um interesse social.

Não há dúvida de que a lógica fracionária do Estado Liberal conduz a análises micro, em face da atomização da vontade social na busca do bem comum, mas a distinção entre a ótica macro e micro não equivale a este figurino de organização estatal.

d) A distinção e as disciplinas jurídicas

07. Entende-se que a distinção entre macro e microjurídico está vinculada à análise do objeto da norma. Se for de a regulação de uma *atividade*, haverá uma perspectiva macrojurídica; se for relativa às relações entre sujeitos individualizados, haverá uma perspectiva microjurídica.

Essa diferenciação não resulta tão somente das diferentes formas de sua enunciação e nem pela sua caracterização em compor uma específica disciplina jurídica, organizada de modo tradicional.

Veja-se, por exemplo, que a singela distinção entre direito *individual* do trabalho *versus* direito *coletivo* do trabalho não implica *direta e necessariamente* na distinção que ora se esboça, entre macro e micro jurídico, pois podem existir normas referentes à disciplina do *aviso prévio* que, pela classificação tradicional, dizem respeito ao direito *individual* do trabalho, mas, pelo seu *objeto*, podem vir a regular determinada atividade, compondo o âmbito macrojurídico; enquanto que as normas *coletivas* de trabalho podem vir a estabelecer prescrições *individualizadas*, como a instalação de certo número de banheiros para cada conjunto de trabalhadores em determinada empresa.

Situação idêntica ocorre em outras disciplinas jurídicas organizadas sob uma forma tradicional. Sob uma ótica microjurídica pode-se observar a norma *tributária* em relação a cada contribuinte que tiver sido alcançado por suas determinações, devendo ser analisada individualmente se aquela incidência faz surgir para ele a obrigação de pagar determinado tributo. Nesse caso, o objeto a ser analisado será a relação entre cada contribuinte individualmente considerado e aquela específica

incidência normativa. Todavia, é possível que a mesma norma tributária componha um conjunto de política econômica, incluindo aspectos de extrafiscalidade, como se vê na utilização dos tributos relativos ao comércio exterior para a proteção do mercado nacional, ou mesmo no desenho de um sistema que onere em demasia a folha de salários, o que acarretará menor geração de empregos – nesses casos, o objeto a ser analisado será uma regulação econômica, portanto, se caracterizará dentro de um âmbito macrojurídico.

A mesma observação pode ser efetuada no que se refere às normas *financeiras*. Estabelecer que os pagamentos realizados pelo Estado devem ocorrer mediante empenho e liquidação é um objeto de análise microjurídica, pois envolve direitos e deveres entre os fornecedores e a administração pública. Já a determinação da *política* de compras governamentais, se exclusivamente de fornecedores nacionais ou permitindo a participação de empresas estrangeiras, é uma determinação macrojurídica – seu objeto é uma *atividade*, uma *política* governamental.

No mesmo sentido, o estabelecimento de *políticas* de saúde para entrega de medicamentos a preço subsidiado é uma questão macrojurídica, enquanto a efetiva dispensação desses medicamentos em cada unidade de saúde é algo microjurídico, pois envolve a demanda de cada espécie de remédio para cada unidade de saúde.

O orçamento público é a melhor síntese de um instrumento macrojurídico, pois seu objeto é a regulação jurídica da arrecadação, do gasto e da dívida de certo Estado em período determinado, porém tal norma gera impactos microjurídicos, pois acarreta relações individualizadas com os diversos agentes econômicos que se relacionam com as disposições nele constantes, desde os servidores públicos isoladamente considerados, até os grandes fornecedores de compras governamentais.

A mesma distinção pode ser aplicada ao *direito civil*, tendo como objeto a regulação de uma atividade, por exemplo, a união civil de pessoas do mesmo sexo, decisão macrojurídica, com inegáveis impactos microjurídicos em relação à vida das pessoas em geral, ao lado dos efeitos macrojurídicos de diversas ordens, como no sistema previdenciário e registral.

O mesmo ocorre na regulação da *propriedade*, que possui um âmbito macrojurídico, voltado à regulação de sua função social, em comparação com as determinações que definem sua exteriorização apenas com o registro adequado nos cartórios correspondentes, âmbito microjurídico.

Isso também pode ser relacionado ao *direito do consumidor*, quase sempre voltado para relações individualizadas, entre fornecedores e consumidores, e sua correlação com o *direito da concorrência*, âmbito de macro regulação, embora também voltado individualmente a cada empresa.

Tudo isso aponta para uma inegável diferença entre a forma tradicional de organização das disciplinas jurídicas e a análise macro e micro jurídicas aqui exposta,

pois é comum existirem impactos transversais às diversas áreas do conhecimento jurídico, como o das políticas tributárias (macro) na concorrência entre as empresas específicas (micro), o que é muito comum nas jurisdições em que se pratica *guerra fiscal*, seja interna (como no caso brasileiro), seja internacional.

Também se vê na política de criminalização de condutas tributárias, o que acarreta forte impacto nos procedimentos dos contribuintes individualmente considerados.

Vê-se também na questão da judicialização em busca de medicamentos e tratamentos que não se encontram previstos para custeio pelo sistema público de saúde. Observada sob uma lente micro, identifica-se uma questão *individual* na busca pelo direito à saúde ou à vida; observada sob uma lente macro, verificam-se aspectos dos gastos globais com a prestação do serviço público de saúde, sendo que, neste caso, o *objeto* sob análise é o exercício de certa *atividade* não diretamente relacionada a um *indivíduo* específico.

e) Uma fonte teórica para essa distinção e as justiças

08. Uma fonte teórica para compreensão da distinção entre o macro e o micro pode ser identificada na frase de Aristóteles, escrita há mais de 2.500 anos: “*O todo é maior que a soma de suas partes*”. E arremata:¹⁴

o todo deve, forçosamente, ser colocado antes da parte. [...] Aquele que não pode viver em sociedade, ou que de nada precisa por bastar-se a si próprio, não faz parte do Estado; é um bruto ou é um deus. A natureza compele, assim, todos os homens a se associarem.

Isso pode parecer estranho na matemática, por exemplo, em que é uma verdade absoluta que o resultado da soma de dois mais dois são quatro. Ocorre que em outras áreas do conhecimento essa frase é plenamente adequada. Usemos como exemplo uma cadeira (o *todo*) que é muito mais do que quatro pernas, assento e encosto (as *partes*), ou uma floresta, que é muito mais do que um conjunto de árvores ou de espécies vegetais, pois tem como característica a diversidade de espécies vegetais. Cada *parte* tem uma *função* própria, independente de outra função que surge quando reunidas no *todo*. Nesse sentido, uma árvore, isolada em uma praça ou no quintal de uma casa cumpre uma função diferente daquela que ocorre ao ser reunida a outras espécies vegetais, quando *pode vir a se tornar* uma floresta. Assim, uma plantação de soja ou de eucaliptos não se constitui em uma floresta, embora seja uma reunião da mesma espécie vegetal.

¹⁴ ARISTÓTELES. *A política*. São Paulo: Edipro, 2009. p. 16 (I, item 11).

Deve-se considerar que o *todo* é maior, e, aspecto muito importante, também é *diferente*, da soma de suas *partes*.

Outro aspecto importante é considerar que, a depender de outras variáveis, o resultado da união das *partes* pode vir a gerar em um *todo* diferente, quando se analisa *quem, quando, onde e para qual objetivo* se unem àquelas partes. Assim, a reunião das pernas, assento e encosto (as *partes*), se utilizadas por um *designer* famoso, como Ludwig Mies van der Rohe, pode resultar em uma cadeira (o *todo*) mais valiosa. Os exemplos podem se multiplicar ao infinito.

Essa análise entre o *todo* e as *partes*, e as diferentes possibilidades daí resultantes em face das variáveis apontadas (*quem, quando, onde e para qual objetivo*), demandam muita cautela quando aplicadas as relações humanas, pois as soluções geradas em uma dada sociedade podem não ser exatamente aplicáveis a outras. Esse problema ocorre quando se adota a importação de modelos jurídicos estrangeiros para a solução de problemas domésticos, pois o direito é fruto da dinâmica das relações sociais, culturais, de uma dada sociedade, e as exitosas soluções encontradas em uma nem sempre são aplicáveis em outras, pois as *partes* de uma sociedade são diferentes e podem gerar um *todo* inadequado para a solução daquele problema ou situação.

O9. Um âmbito de análise em que a distinção entre o macro e macrojurídico pode ser utilizada diz respeito ao âmbito da persecução da Justiça, e, para tanto, retoma-se alguns conceitos ancestrais sobre o tema.

O debate sobre *justiça comutativa* e *justiça distributiva* corre os séculos. Aristóteles, em sua obra *Ética a Nicômaco*, já tratava do assunto no século IV antes de Cristo.

A *justiça comutativa*, que Aristóteles denomina de *corretiva*, aplica-se nas transações entre os indivíduos.¹⁵ Esta deve observar o princípio da igualdade, porém não o geométrico, mas o aritmético. Neste caso “a lei olha apenas para a especificidade do dano, e trata toda a gente por igual”.¹⁶ “O juiz é capaz de restabelecer a igualdade”.¹⁷ A *justiça comutativa* existe para *dar a cada um o que é seu*, conforme vetustas lições de direito. Assim, se A deve a B a entrega de um *bem*, B tem o direito de haver de A esse específico *bem*, que pode ser um imóvel, ou dinheiro, ou exemplo semelhante. Haverá aqui uma relação *comutativa* entre A e B. E o Poder Judiciário deve garantir o direito de A defronte de B, relação individualmente considerada.

¹⁵ ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Tradução direta do grego por Antonio de Castro Caeiro. São Paulo: Atlas, 2009. p. 108 (Livro V, item II, 1131^a.1).

¹⁶ *Idem*, p. 110 (Livro V, item IV, 1132^a.1).

¹⁷ *Idem*, p. 111 (Livro V, item IV, 1132^a.25).

A *justiça distributiva* é aquela que tem “seu campo de aplicação nas distribuições da honra ou riqueza bem como de tudo quanto pode ser distribuído em partes pelos membros de uma comunidade (na verdade, é possível distribuir tudo isto em partes iguais ou desiguais por uns e por outros)”.¹⁸ Nesse caso, “se as pessoas não forem iguais não terão partes iguais, e é daqui que resultam muitos conflitos e queixas, como quando pessoas iguais têm e partilham partes desiguais ou pessoas desiguais têm e partilham partes iguais”.¹⁹

A justiça distributiva é “uma espécie de proporção”²⁰ e “assim como o justo é o meio, também o justo é o proporcional”.²¹ Segundo Aristóteles, aqui se está diante daquilo que os matemáticos denominam de *proporção geométrica*, diferente da *proporção aritmética*, própria da *justiça comutativa*. E arremata: “Justo, neste sentido, é então a proporção. Injusto, enquanto a opção oposta, é o que viola o princípio da proporção”. Sendo esta “uma das formas fundamentais de justiça”.²²

Diz ainda o filósofo sobre a *justiça distributiva*, que “embora pareça no seu todo ser idêntico, o modo de se violar o *princípio da proporção* é diferente. A respeito da injustiça praticada, sofrê-la é o menor dos males; mas praticá-la é o maior”.²³

E arremata acerca da *justiça distributiva*:

Praticar injustiça é ficar com uma parte demasiadamente grande do que é considerado absolutamente bom e não ficar com quase nada do que é considerado absolutamente mau

É por esta razão que não pode um ser humano a governar, mas antes o princípio geral de uma lei escrita (...).

Ora, o governante é apenas o guardião da justiça, e, se é guardião do direito, também é da igualdade. [...]

*Ou seja, o governante trabalha em prol dos outros. Por este motivo, diz-se, a justiça é o bem dos outros.”*²⁴

A *justiça distributiva* é própria das relações de governo, sendo o orçamento o local apropriado para a realização desse tipo de atuação, pois, *idealmente*, arrecada-se de todos e distribui-se em benefício de todos, o que deve ocorrer de forma desigual, na medida das necessidades, tentando igualar a todos para o exercício de suas liberdades.

¹⁸ *Idem*, p. 108 (Livro V, item II, 1130b.30).

¹⁹ *Idem*, p. 109 (Livro V, item III, 1131a.20).

²⁰ *Idem*, p. 109 (Livro V, item III, 1131a.30).

²¹ *Idem*, p. 109 (Livro V, item III, 1131b.10).

²² *Idem*, p. 110 (Livro V, item III, 1131b.20).

²³ *Idem*, p. 115 (Livro V, item V, 1134a.10).

²⁴ *Idem*, p. 116 (Livro V, item VI, 1134a.35 – 1134b.5)

O objeto da justiça distributiva é o *bem comum*, algo difuso, *macrojustiça*; o objeto da justiça comutativa é o bem individual, algo identificado, objeto da *microjustiça*. Tais considerações se correlacionam com os conceitos micro e macrojurídico, antes expostos.

A questão da *justiça distributiva* é um problema *primordialmente político, lateralmente econômico e residualmente jurídico*.

10. A lógica da *Justiça comutativa* é correlacionada com o âmbito microjurídico, isto é, a busca da exata correlação entre o que uma pessoa tem e o que a outra deve receber. Se um direito foi lesionado entre partes individualizadas (âmbito microjurídico), buscar-se-á sua exata correlação com outro direito equivalente para suprir a lesão ocorrida. Como o nome desse tipo de equiparação indica, trata-se de *comutatividade* – troca-se uma coisa pelo seu equivalente.

Já a lógica da *justiça distributiva* possui correlação com a regulação de uma atividade (âmbito macrojurídico), pois parte da concepção da redistribuição de bens e direitos, condição essencial para a ampliação das *liberdades*, pois só com a redução das *desigualdades*, respeitadas as *diferenças*, é que se atingirá a isonomia. *Justiça distributiva* não diz respeito apenas à distribuição de riquezas, mas também à justa distribuição de *direitos*, o que equivale a dizer isonomia em seu acesso e fruição – em síntese, regula o exercício de uma *atividade*.

Considera-se, portanto, a lógica da justiça *comutativa* de forma muito mais correlata ao âmbito microjurídico, e, conseqüentemente, do âmbito da *microjustiça*; e a justiça *distributiva* mais próxima ao âmbito macrojurídico, e, por conseguinte, da *macrojustiça*, entendida como a adoção de soluções globais e universalizantes, que atinjam a todos os envolvidos.

Tal afirmação traz reflexos no âmbito das políticas *públicas*, correlacionando-as com a busca de justiça *distributiva*, o que nos conduz à análise macro e microjurídica.

II As políticas públicas inseridas no macrojurídico

11. O conceito de políticas públicas está relacionado ao de regulação do exercício de uma *atividade*, o que aponta para questões macrojurídicas, que, obviamente, produzem impacto nas relações microjurídicas, pois uma esfera não é apartada da outra, pois nos dois âmbitos o homem é o centro de suas atenções, diferindo apenas no objeto normativo, se a regulação for de uma atividade ou de relações interpessoais.

Por *política pública* pode-se entender um *programa de ação governamental*, devidamente estruturado e coordenado, para alcançar uma finalidade estabelecida pela sociedade. Trata-se da regulação para o exercício de certa atividade, que deve compreender uma série de atos tendentes ao mesmo escopo, que engloba tanto atos ou negócios jurídicos, quanto simples atos materiais.

A elaboração de *políticas públicas* não é a mera enunciação de uma *norma jurídica*, pois, segundo Ronald Dworkin: “Os argumentos de *princípios* se propõem a estabelecer um direito individual; os argumentos políticos se propõem a estabelecer um objetivo coletivo. Os *princípios* são proposições que descrevem *direitos*; as *políticas* são proposições que descrevem *objetivos*”.²⁵

Uma *política* não é uma proposição individualizada, isto é, algo que gere direitos a indivíduos determinados, mas visa produzir ações globais no seio da comunidade, por isso mesmo trata-se de algo a ser analisado sob a ótica macrojurídica, pois regula o exercício de *atividades*. As políticas surgem na intersecção entre os *princípios* e as *regras*, para usar a classificação de Ronald Dworkin, que insere as “*policies*”, ou *diretrizes políticas*, como um tipo de norma que propõe um objetivo a ser alcançado, geralmente alguma melhoria econômica, social ou política de certa comunidade, mesmo que seja em sentido negativo, de proteger eventuais mudanças nesses direitos.²⁶

Dworkin demonstra a dificuldade de definição desse tipo de normas quando busca distinguir as *diretrizes políticas* dos *princípios*, mencionando que:

a distinção pode desmoronar caso se interprete que um *princípio* enuncia um *objetivo* social (a saber, o objetivo de que ninguém se beneficie de sua própria torpeza), ou se se interpreta que a *diretriz* enuncia um *princípio* (isto é, o princípio de que o objetivo de que defende a diretriz é valioso), ou ainda se adotada a tese utilitarista de que os *princípios* de justiça enunciam *objetivos* de forma velada (assegurar maior felicidade para o maior número). Em alguns contextos, a distinção tem uma utilidade que se perde caso se deixe encobrir dessa maneira.²⁷

Observe-se que o sistema jurídico anglo-saxão analisado por Dworkin se serve fortemente dos precedentes para analisar o Direito, baseando sua análise centralmente nas decisões judiciais (*common law*), o que difere do sistema romanístico utilizado em vários outros países (*civil law*), no qual as normas jurídicas produzidas pelos Poderes Legislativo e Executivo possuem maior relevo. Dessa forma, para sua perfeita compreensão, deve-se adequar o pensamento de Dworkin ao sistema romanístico, em face da diferença existente entre os sistemas jurídicos.

Destaca-se que as *diretrizes* se caracterizam como uma forma de ação do Estado para a consecução dos *princípios jurídicos* existentes em determinado

²⁵ DWORKIN, Ronald. *Los derechos en serio*. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1989. p. 158, em tradução livre.

²⁶ *Idem*, p. 72.

²⁷ DWORKIN, Ronald. *Los derechos en serio*. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1989. p. 73, em tradução livre. Em outras partes do texto o autor segue demonstrando esta dificuldade, ver p. 159 e ss.

sistema normativo, assemelhando-se muito mais com o conceito de *políticas públicas*, entendido como o conjunto de *normas jurídicas* que permitem ao Estado a implementação dos *princípios jurídicos* estabelecidos no ordenamento jurídico. Para usar a síntese de Maria Paula Dallari Bucci, “políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.²⁸ Tais *políticas públicas* não geram direitos para imediato gozo *individual*, mas geram direitos a serem alcançados por toda a *sociedade*, como assinala Dworkin acerca das *diretrizes*.

Poder-se-ia dizer que se trata de uma mudança de paradigma *na compreensão do direito*, que passou do *governo dos homens*, da época absolutista, para o *governo das leis*, do constitucionalismo liberal, e hoje é compreendido como um *governo pelas políticas*, próprio do constitucionalismo social, conforme Paula Dallari.²⁹ Todavia, como assinala Comparato,³⁰ esse tipo de ação governamental nem se caracteriza como própria de um tipo de Estado contemporâneo, podendo ser encontrado ao longo da história “vários exemplos de Estados Dirigentes de cunho mercantilista, industrialista ou belicista”.³¹ Ou seja, *não mudou o Direito, mudou a compreensão jurídica sobre as formas de ação governamental*.

É interessante recordar que, para Montesquieu, todos os Estados têm um objetivo comum, que é o de se preservar. Todavia, cada Estado tem um *objetivo específico*, como relata:

A expansão era o objetivo de Roma; a guerra, o da Lacedemônia, a religião, o das leis judaicas; o comércio, o de Marselha; a tranquilidade, o das leis da China; a navegação, o das leis dos ródios; a liberdade natural é o objetivo do modo de vida dos selvagens; as delícias dos príncipes, o dos Estados despóticos; sua glória e a do Estado o das monarquias; a independência de cada indivíduo é o objetivo das leis da Polônia, e o que disso resulta é a opressão de todos.³²

Essa análise é deveras interessante, pois coloca em xeque a tese de que a Constituição Dirigente, tão cara aos constitucionalistas contemporâneos, somente surgiu nos dias atuais, como uma norma que estabelece a direção que devem

²⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 241.

²⁹ *Idem*, p. 252.

³⁰ COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, ano 35, n. 138, p. 43, abr./jun. 1998.

³¹ Não se pode deixar de recordar o conceito de *república corporativa* de que nos fala: JELLINEK, Georg. *Teoria general del Estado*. Tradução de Fernando de los Ríos Urruti. Granada: Comares, 2000. p. 705. Ou ainda o conhecido foco bélico do governo nazista alemão.

³² MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. Brasília: UnB, 1982. p. 187.

tomar os Estados na condução dos negócios públicos.³³ Parece mais adequado mencionar que nas Constituições contemporâneas são inscritos direitos para normear a condução de cada Estado, porém eles sempre tiveram objetivos específicos, como demonstra Montesquieu, embora, muitas vezes, não normatizados.

Governar através de *políticas públicas*, por *programas de ação governamental*, deve ser entendido como uma forma de atuação do Estado para a consecução das finalidades a serem alcançadas pela e para a sociedade, não sendo suficiente apenas a proclamação de direitos, mas também que a ação governamental seja adequada à proteção e à implementação dos direitos, em especial daqueles considerados *fundamentais* e consagrados pelo ordenamento jurídico. Trata-se de um âmbito macrojurídico, de regulação de certas atividades visando à consecução de finalidades previamente determinadas pelo ordenamento jurídico. Busca-se a concretização dos *princípios* através de *diretrizes* jurídicas, que regulam *atividades*, e não diretamente relações interpessoais.

Registra-se que a expressão políticas públicas deve ter um caráter “universalizável”, pois sua universalização é condição essencial para sua compreensão, pois, se assim não for, se constituirá em uma contrafação, em um privilégio disfarçado para alguns.

12. São infinitas as possibilidades de análise macro e microjurídica na análise de políticas públicas. Repete-se: não são óticas estanques, a representar âmbitos distintos, mas são necessariamente correlacionadas. Aqui se identifica a importância das análises interligadas entre o macro e o microjurídico, e sua correlação na análise das políticas públicas governamentais. É como se fosse uma orquestra, na qual existem múltiplos instrumentos coordenados em busca de um resultado harmônico. Uma flauta ou um saxofone isoladamente podem destoar e atrapalhar o bom resultado final do concerto. Isso aponta para a necessidade de planejamento das ações governamentais, com análise de seu impacto na atividade econômica.

Ocorre que as orquestras operam em ambientes controlados, como salas de concerto ou teatros, e o planejamento busca dar conta da realidade dos fatos, da vida. Por isso ocorreu o fracasso das tentativas de planejamento *excessivo* da economia, pois é impossível dar conta da dinâmica dos fatos da vida, exceto através de planos *ad hoc*, o que contrasta com a ideia de planejamento em sociedades capitalistas, pois nestas o planejamento público busca coordenar setores ou atividades específicas, gerando impacto em determinada atividade (macro), atingindo indiretamente os agentes econômicos individualmente considerados (micro).

³³ Nesse sentido, ver, por todos: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *A Constituição dirigente e a vinculação do legislador*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2001.

O descompasso do *micro* pode também ocasionar o desajuste do *macro*, como no caso do saxofone destoante durante a execução da orquestra.

III Consequência dessa distinção no âmbito da justiça

13. A sociedade não busca realizar justiça *apenas* por meio do Poder Judiciário, mas em decorrência de toda ação governamental, dentro da qual se destacam as políticas públicas – ordenação do exercício de uma atividade. Todos devem estar imbuídos do ideal da busca de justiça em sua atuação cotidiana – sociedade, governo e indivíduos.

A busca da justiça em decorrência de infrações individuais deve ser, como regra, buscada perante o Poder Judiciário, pois é perante ele que se resolvem questões de justiça comutativa, a justiça do caso específico, envolvendo lides entre pessoas individualmente consideradas – âmbito microjurídico.

Já os problemas de políticas públicas, para serem consideradas efetivamente públicas, isto é, universalizáveis, têm seu *locus* mais apropriado entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, os quais as criam e as executam (a considerar o ordenamento jurídico de cada país), uma vez que a busca de justiça distributiva tem seu foco nesses dois Poderes.³⁴

Essa atribuição de competência para decidir deve ser levada em consideração como *relativa*, uma vez que não exclui a possibilidade de um problema coletivo (macro) ser analisado pelo Poder Judiciário, ou problemas individuais (micro) serem resolvidos no Executivo ou no Legislativo. O que se afirma é a *adequação* de cada qual desses âmbitos de problemas serem prioritariamente solucionados por esses Poderes, e não sua *exclusividade* de atuação.

Dessa forma, pode-se estabelecer que o *locus* privilegiado para a formulação, aprovação e execução das políticas públicas, todas essas funções relacionadas ao âmbito *macrojurídico* de análise, está *prioritariamente* ligado aos Poderes Executivo e Legislativo, sendo o Poder Judiciário acionado *residualmente*, apenas em caso de descumprimento das normas envolvidas.

14. Fica claro que através da litigância se pode chegar à justiça, e isso é o âmbito próprio de atuação do Poder Judiciário – a realização da justiça *comutativa*, isto é, *dar a cada um o que é seu*. Porém isso é mais fortemente realizado no

³⁴ No caso brasileiro, é atribuído privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa do processo legislativo “na forma e nos casos previstos nesta Constituição” (art. 84, III), o qual ainda conta com um instrumento excepcional, pelo qual “em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional” (art. 62), o que concentra poderes no Poder Executivo, embora a aprovação das normas seja privativa do Congresso Nacional bicameral, cuja deliberação é submetida à sanção ou veto do Chefe do Poder Executivo. Esse desenho institucional da Constituição brasileira impacta na distribuição da competência de cada qual desses Poderes na formulação, aprovação e execução das políticas públicas.

âmbito da *microjustiça*, que é individual ou coletiva, que pode ser estendida até mesmo para quem não litigou através de mecanismos processuais de ampliação dos efeitos das decisões judiciais, pelos quais todos os indivíduos naquela mesma situação serão alcançados pela prestação jurisdicional, mesmo que sequer saibam da existência daquela lide.³⁵

Porém muito raramente o Poder Judiciário pode chegar diretamente a soluções de macrojustiça, isto é, universalizantes no sentido próprio. O objeto buscado será diverso, pois não se trata de *justiça comutativa*, no sentido de dar a cada um o que é seu, mas de *justiça distributiva*, que visa à distribuição e à redistribuição das riquezas em uma sociedade. Esse âmbito universalizante é próprio dos Poderes Legislativo e Executivo, que podem solucionar problemas de interesses sociais verdadeiramente *difusos*. Aqui entram as políticas públicas, que são propostas e desenvolvidas no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo, cabendo residualmente ao Judiciário o seu controle.

Conclusões e novos desafios

15. A utilização dos conceitos de macro e de micro é útil e instrumental para a análise jurídica, tal como é em outras áreas do conhecimento.

O conceito de macro e microjurídico parte da distinção entre diferentes objetos a serem regulados pelo Direito. Enquanto no nível microjurídico se regula a atuação de *indivíduos*, no âmbito macrojurídico o Direito regula o exercício de *atividades*, o que distingue diferentes alcances para as normas envolvidas.

Políticas públicas necessariamente se referem à regulação do exercício de atividades, âmbito macrojurídico, não se dirigindo diretamente às relações entre indivíduos isolados, o que as colocaria no âmbito microjurídico.

Identifica-se desde logo uma consequência do uso dessa distinção, específica para o âmbito da distribuição da justiça, pois as questões macrojurídicas, de regulação do exercício de uma atividade, são prioritariamente resolvidas perante os Poderes Legislativo e Executivo, *locus* usual da justiça distributiva, enquanto as questões microjurídicas são resolvíveis no âmbito do Poder Judiciário, *locus* por excelência da justiça comutativa. Prioridade não implica exclusividade, o que aponta para a possibilidade de, no limite, serem judicializáveis questões macrojurídicas.

16. Os efeitos dessa distinção deve ser objeto de outros estudos visando sua identificação e aplicabilidade.

Um caminho a ser analisado diz respeito à correlação entre os direitos fundamentais, que foram construídos de forma individualizada, sob uma perspectiva

³⁵ No Brasil são utilizados os mecanismos de *repercussão geral* ou do controle *concentrado* de constitucionalidade, por exemplo.

de oposição ao poder do Estado, e as implementação de políticas públicas, que podem muitas vezes se chocar com tais direitos, como no exemplo mencionado sobre o direito individual de não se vacinar e a necessidade de ampliação da cobertura vacinal para garantir o direito à saúde para todos, de forma preventiva.

Outra via a ser explorada diz respeito à *amplitude* do que seja *macro*. Por exemplo, uma reforma tributária que reorganize todo o sistema de tributação sobre a renda ou sobre o consumo será inegavelmente algo *macrojurídico*, porém modificações específicas quanto às alíquotas aplicáveis a esses tributos também o serão – nos dois casos o objeto será a regulação do exercício de *atividades*. A dúvida fica por conta da *amplitude* do que seja *macro*: será adequado e necessário distinguir diferentes âmbitos *macro*?

Muitas outras questões certamente surgirão no decorrer dos estudos, sendo estes apenas alguns exemplos do que se tem a analisar nessa matéria, fruto da distinção aqui esboçada.

An introduction to macro and micro-legal analysis and public policies

Summary: This text seeks to identify, correlate, and distinguish legal situations that differ in the face of the legal *object*. When the object of legal analysis is the regulation of an *activity*, the issues will be considered *macro-legal*; therefore, when the object to be analyzed is direct relationships between *individuals*, the issues will be considered *micro-legal*. This generates different consequences in the legal relations considered. This correlates with the implementation of public policies, which will always be analyzed from a *macro-legal* point of view, as they aim to *regulate* an activity. This is an analysis still under construction, the result of other works already developed.

Keywords: Macro-legal. Micro-legal. Public policy. Theory of law.

Referências

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Tradução direta do grego por Antonio de Castro Caeiro. São Paulo: Atlas, 2009.

ARISTÓTELES. *Política*. Bauru: Edipro, 2. ed., 2009.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. Limites da regulação: esboço para uma crítica metodológica do “novo direito público da economia”. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, Fórum, n. 25, jan./mar. 2009, p. 137-147.

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

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *A Constituição dirigente e a vinculação do legislador*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2001.

CAPALDI, Nicholas. Introdução. In: CONSTANT, Benjamin. *Princípios de política aplicáveis a todos os governos*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2007.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 35, n. 138, p. 43, abr./jun. 1998.

- COMPARATO, Fábio Konder. *O poder de controle na sociedade anônima*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983, p. 93
- COMPARATO, Fábio Konder. Poder político e capitalismo. *Boletim de Ciências Econômicas*, v. LVII, t. I (em homenagem ao Prof. Dr. Antônio José Avelãs Nunes), Coimbra: Coimbra Ed., 2014, p. 1135-1136.
- CONSTANT, Benjamin. *Princípios de política aplicáveis a todos os governos*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2007.
- COTTELY, Esteban. *Teoría del Derecho Económico*. Buenos Aires: Artes Gráficas, 1971.
- DWORKIN, Ronald. *Los derechos em serio*. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1989.
- GALGANO, Francesco. *História del derecho mercantil*. Trad. Joaquim Bisbal. Barcelona, Ed. Lara, 1980
- GRAU, Eros Roberto. *Elementos de Direito Económico*. São Paulo: RT, 1981.
- GRAU, Eros Roberto. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: RT, 1978, p. 218.
- GRAU, Eros Roberto. Verbete: Macrojurídico (*Direito Económico*). In: FRANÇA, Rubens Limongi (coord.). *Enciclopédia Saraiva do Direito*. São Paulo: Saraiva, 1980.v. 51, p. 19-25.
- JELLINEK, Georg. *Teoria general del Estado*. Tradução de Fernando de los Ríos Urruti. Granada: Comares, 2000.
- MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. Brasília: UnB, 1982.
- SCAFF, Fernando Facury. *Da Igualdade à liberdade: considerações sobre o princípio jurídico da igualdade*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2022.
- SCAFF, Fernando Facury. Ensaio sobre o macro e o microjurídico, a macro e a microjustiça e a macro e microlitigância. In: SCAFF, Fernando Facury; TORRES, Heleno Taveira; DERZI, Misabel Abreu Machado e BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Supremos Acertos*. Belo Horizonte: Letramento, 2022, p. 216-225.
- SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento Republicano e Liberdade Igual: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual: direito financeiro, república e direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.
- VIDIGAL, Geraldo de Camargo. *Fundamentos do Direito Financeiro*. São Paulo: RT, 1973.
- VIDIGAL, Geraldo de Camargo. *Teoria Geral do Direito Económico*. SP: RT, 1977.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SCAFF, Fernando Facury. Uma introdução à análise macro e microjurídica e as políticas públicas. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 21, n. 83, p. 89-108, jul./set. 2023.

Recebido em: 28.05.2023
Aprovado em: 07.07.2023